Série A N° 12

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LA

Notion de la Moralité Professionnelle

DANS LA LÉGISLATION DE L'ENSEIGNEMENT

ET LA

JURISPRUDENCE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue le 9 Mars 1923

PAR

Emile RENARD

Sous-économe du Lycée Rollin, à PARIS

JURY DE LA THÈSE

Président : M. DELPECH, *Professeur*

Suffragants : M. LAFERRIÈRE, *Professeur*
M. CAVARÉ, *Chargé de Cours*

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel

1923

Série A N° 12

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LA

Notion de la Moralité Professionnelle

DANS LA LÉGISLATION DE L'ENSEIGNEMENT ET LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue le 9 Mars 1923

PAR

Emile RENARD

Sous-économe du Lycée Rollin, à PARIS

JURY DE LA THÈSE

Président : M. DELPECH, *Professeur*

Suffragants : M. LAFERRIÈRE, *Professeur*
M. CAVARÉ, *Chargé de Cours*

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, Boulevard Saint-Michel

1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

LIBERTÉ DE L'ENSEIGNEMENT ET DROITS DE L'ÉTAT
LA SURVEILLANCE DE LA MORALITÉ PROFESSIONNELLE CHEZ LES MAITRES

A toutes les époques, les problèmes de l'éducation ont occupé l'Etat : l'enfance constitue dans l'histoire morale de l'homme une date, un « instant », dont l'intérêt est primordial et où l'influence subie peut avoir un caractère décisif. Les Evangiles avaient indiqué cette réalité par la relation de ce mot (Saint-Mathieu, ch. 18, v. 6) : « Celui qui scandalisera un de ces petits....., il vaudrait mieux pour lui qu'on lui pendît au cou une de ces meules qu'un âne tourne et qu'on le jetât au fond de la mer » ; des philosophes l'ont expliquée aussi dans la mesure où ils ont mis en lumière cette pensée profonde « que l'éducation est une mutualité » (1), où le maître a tout ensemble à former l'enfance et à se former sur elle, et dont les charges comme les risques ont leur principe dans la conscience de l'éducateur.

Il s'en faut pourtant que les efforts des sociétés dans

(1) Maurice LEGENDRE, *Les problèmes de l'éducation*, 1911, p. 34.

ce domaine apparaissent identiques au cours des âges ; il semble que jadis la souveraineté de l'Etat se soit montrée plus absolue dans la théorie et moins minutieuse dans les faits qu'à l'époque contemporaine ; peut-être est-ce le propre de la démocratie d'avoir davantage passionné le problème en marquant un souci ou une nostalgie de l'unanimité et en attestant ses exigences dans l'ordre de l'action.

Toujours est-il que, de moins en moins, la famille s'occupe elle-même de l'éducation des enfants : les classes pauvres sont les victimes d'une invincible nécessité ; les classes que ne tient pas la faim physique subissent une force qui n'enchaîne pas la liberté, mais pèse sur les consciences ; les classes riches cèdent à l'empire de la mode. L'éducation se fait hors la famille. Très vite, de la sorte un lien très étroit, réel plus encore que manifeste, unit à la question sociale celle de l'éducation. L'Etat s'en est avisé ; dans sa toute-puissance il a entendu suppléer à la « faiblesse » des familles pauvres, éprouvées ou riches ; et il s'est appliqué à assumer personnellement la tâche, la mission éducatrice éminente ; peut-être y fut-il, en France, incliné plus qu'ailleurs par cette tradition et cette aptitude qui avaient incité Rousseau à écrire : « Le pays n'est pas indifférent à la culture des « hommes ; si je veux que mon élève puisse être habi- « tant de la terre, je le prendrai..... en France, par exem- « ple, plutôt qu'ailleurs. »

Il s'en est suivi l'institution d'un personnel considérable et la nécessité d'exiger de ce personnel qu'il ait une autorité très haute, celle que transfigure et vivifie son caractère moral, et pour qui une impérissable grandeur

est une « récompense » (1) de ses bons et loyaux services : « L'autorité de l'éducateur..... est une âme qui nourrit d'autres âmes de sa propre substance pour les faire vivre et grandir. » Rien n'est plus exact et persuasif que cette formule du P. Laberthonnière, qui peut servir de résumé à sa *Théorie de l'éducation ;* c'est, exprimée en termes de psychologue, la parole du prophète Daniel que recommandait à ses collaborateurs, au temps de Charlemagne, Théodulf, l'évêque d'Orléans propagateur de la culture chrétienne : « Ceux qui..... en auront instruit plusieurs dans les voies de la justice, luiront comme des étoiles dans toute l'éternité » ; c'est, traduite en langage philosophique, la définition donnée par Ihering de toute fonction publique : « *un poste de service social* ». Semblable définition est tout à fait adéquate à la fonction des maîtres de l'enseignement. Celle-ci est une œuvre passionnante de « sculpteurs d'hommes », monotone parfois en ses recommencements annuels, mais vivante et magnifiée par le but qui est le sien de toute origine : faire que l'élève, tout au cours de sa vie, soit pour sa patrie un serviteur ou, pour mieux dire, au sens très élevé du mot, un soldat, et pour une famille nouvelle un chef aimé et respecté ; à quoi il ne réussit que dans la mesure où il fut élevé.

« Le peuple qui a les meilleures écoles est le premier peuple (2) », a écrit Jules Simon. Rien n'est « mécanique » dans l'enseignement ; il n'y a pas de leçon, de quelque ordre ou degré qu'elle soit, où ne transparaisse la cons-

(1) Cf. COURNOT, *Des institutions d'instruction publique en France*, 1864, p. 5.
(2) *L'école*, 9e édition, p. 4.

cience, la sincérité morale de son auteur. « Le maître « primaire, en particulier, qui préside à l'éclosion de « leur intelligence, qui éveille leur curiosité, qui répond à « leurs pourquoi et oriente leurs réflexions naïves, a « toujours une grosse influence sur ses élèves. Il fait « bien autre chose que de leur apprendre à lire et écrire, « que de les initier aux éléments du calcul, que de leur « donner des notions générales d'histoire et de géogra- « phie : il les instruit, il leur révèle la vie, le monde ; il « fait passer goutte à goutte dans leur esprit ses propres « idées, ses opinions, sa manière de voir, dans leurs « cœurs ses propres sentiments ; il façonne leur âme « comme l'artiste façonne l'argile pour lui donner sa « forme (1). » Cela est vrai dans tous les ordres d'éducation. Le même enseignement, qu'il soit d'histoire ou de morale ou de littérature, de toute discipline même, peut, selon sa manière et son esprit, différer autant qu'une pluie de printemps qui fait lever les semailles se distingue du suintement qui apporte la moisissure aux grains du grenier.

En conséquence, il faut à l'Etat des maîtres irréprochables, et, celui-ci, le cas échéant, doit pouvoir les écarter ou les éliminer par voie préventive, disciplinaire ou juridictionnelle.

Les règles du droit public, sur le recrutement et la discipline des fonctionnaires, ont, à la vérité, affecté une tendance progressive à limiter à ce double point de vue le pouvoir de décision des supérieurs ; l'article 8, de la Déclaration des droits de 1793, sur la sûreté des individus,

(1) Mgr. LANDRIEUX, Lettre pastorale sur *La famille et l'école*, Dijon, 1919.

a pris de plus en plus corps ; néanmoins, le principe est demeuré qu'une certaine subordination et surveillance est indispensable à la bonne gestion du service public ; et des indignités ou des fautes professionnelles sont retenues contre leurs auteurs, parce que certains faits ou certains actes sont de nature à réagir sur la considération de la fonction ou y constituent un manquement. Appliquée aux choses de l'enseignement, l'action préventive, disciplinaire et juridictionnelle a une énergie spéciale et un domaine élargi (1), soit à raison des intérêts dont le service a la charge, soit par suite de la lutte d'influences qui s'y donne carrière. Victor Cousin avait aperçu et enseignait que « le droit d'enseigner n'est ni un droit naturel, ni une industrie privée, mais un droit public » : c'est dire tout ensemble que l'Etat ne peut en retenir et exercer le monopole, et qu'il doit se borner à offrir à tous, sans contrainte, les moyens d'instruction : il n'est fondé qu'à surveiller et, il ne peut, au besoin, que supprimer les établissements libres et les maîtres qui n'offriraient pas les garanties des « bonnes mœurs » ou deviendraient dangereux pour « l'ordre public ».

Les partisans mêmes de la liberté absolue en sont d'accord de vieille date : Lamennais (*Œuvres*, VI, p. 366) faisait à ce sujet des déclarations fort expresses ; Guizot disait dans l'Exposé des motifs de la loi du 28 juin 1833 : « Quelque liberté que nous laissions, quelques sûretés que nous donnions aux écoles privées, quelques vœux que nous fassions pour qu'elles s'étendent et prospèrent, ce serait un abandon coupable de nos devoirs les plus sacrés que de nous en reposer sur elles de l'éducation de

(1) Cf. MARION, *L'éducation dans l'Université*, p. 26.

la jeunesse française ; les écoles privées sont libres et, par conséquent, livrées à mille hasards..... Elles sont à l'instruction ce que les enrôlements volontaires sont à l'armée ; il faut s'en servir sans trop y compter ». Un contrôle des établissements libres est donc nécessaire ; de fait, une rigueur particulière est de tradition à leur égard, de quelque degré d'enseignement qu'ils s'occupent. Le problème s'est présenté et a été résolu, d'ailleurs, pour chaque ordre, avec des complications et des préoccupations bien différentes qu'expliquent le développement de l'institution scolaire, le rôle social et politique de l'enseignement secondaire, la vie scientifique plus intense et moins assujettie au moule administratif, de l'enseignement supérieur. Il n'est ni indifférent, ni commun de relever ces divers points dans les conceptions et l'histoire des diverses époques. Au surplus, que l'établissement fût privé ou public, un souci a existé et a certainement influé sur ces conceptions, et dominé cette histoire : celui de la conduite, de la moralité des maîtres.

La notion de moralité professionnelle a varié selon les régimes ; il n'en pouvait guère aller différemment : ce qui touche aux « mœurs », ce qui y est ou non conforme, constitue une notion très flottante, une question de fait en corrélation fort étroite avec ce que Herbert Spencer, Kant ou J. Lubbock appellent « l'évolution des devoirs de droit et de devoirs de vertu..., l'idée de la loi..., le besoin dans les sociétés de subordonner les existences individuelles à la vie générale... (1) ». La contrainte juridi-

(1) Kant, *Doctrine du droit* (trad. Barni, 1853), p. 26 ; H. Spencer, *Les bases de la morale évolutionniste*, 1880, p. 128 ; J. Lubbock, *Origines de la civilisation* (trad. Barbier, 1881), p. 399.

que, qui est la caractéristique du droit, a continûment perdu du terrain ; les individus ont obtenu corrélativement plus de liberté pour tout ce qui paraît affecter leurs droits politiques ou la liberté de leur conscience ; moins de contrainte et plus de liberté existent ainsi, de par une évolution lente, dans les relations d'où naît sociologiquement et juridiquement l'idée de mœurs (1) ; et qui sont celles « de l'individu avec ses semblables en sa double qualité de membre de la cité et d'être doué d'intelligence et de pensée ». Or, l'appréciation de ce que, sous la poussée de ce double phénomène, est l'immoralité ou l'inconduite a, elle aussi, quelque peu évolué : elle a provoqué une détermination de ce qui est proprement contentieux, une différenciation des affaires contentieuses et purement administratives de l'enseignement ; mais ce fut là une tâche d'autant plus délicate que les conseils de l'enseignement, outre leur rôle principal de comités d'études et de commissions consultatives, exercent certain pouvoir de juridiction, critiqué souvent et avec assez de raison. Il était intéressant d'essayer, dans cette monographie, d'en retrouver les étapes, autant que faire se peut, au travers de décisions parfois contradictoires, « se heurtant, se modifiant, se ressuscitant pour se combattre », comme disait Serrigny de celles du droit administratif de son temps. En vérité, les grandes lignes du sujet sont assez nettes et les directives de la matière assez accusées ; par contre, un travail d'ensemble sur la question, dont les parties s'enchevêtrent, reste une besogne d'assez grande difficulté et entièrement neuve.

(1) E. BARTIN, *Th. des conditions*, 1887, p. 249.

Je vais la tenter en présentant tour à tour : 1° un schéma historique très succint à l'aide de quelques traits ou d'indications plus spécialement topiques ; 2° une mise en valeur, brève aussi, des termes et des textes qui ont défini l'obligation des membres de l'enseignement à la tenue personnelle ; 3° et surtout une étude analytique et une discussion comparative de la double jurisprudence disciplinaire et contentieuse, surgie non sans peine de la matière.

CHAPITRE PREMIER

L'Histoire de la notion de moralité professionnelle

« C'est un droit et privilège entièrement royal de pou-« voir fonder, establir et ériger universités pour ensei-« gner les escholiers. » Le témoignage est de Chopin, dans son *Traité du domaine*, livre III, titre 27, n° 1. Le fait est assez aisément conciliable avec cette thèse que l'Eglise, durant presque tout l'ancien régime, garda la maîtrise de l'enseignement, dans les écoles primaires et dans les collèges où notamment les Oratoriens imitaient les Jésuites, créateurs du système. Des critiques avaient surgi, bien vite, après l'expulsion des Jésuites en 1762 ; les Parlements se prirent à souhaiter « une éducation qui ne dépende que de l'Etat ». La Chalotais la réclame dans son *Essai d'éducation nationale*.

1° *Au temps de la Révolution.* — La thèse de la « liberté contrôlée », prématurée peut-être en ce temps, fut, plusieurs années après 1789, reprise et mise en lumière avec toute sa portée par Mirabeau disant tour à tour, d'une part : « Tout homme a le droit d'enseigner ce qu'il

« sait, et même ce qu'il ne sait pas » et, d'autre part, « En matière d'enseignement intervient une condition « particulière qui n'existe nullement dans les autres « industries ; il importe peu que le menuisier à qui « j'achète une table soit honnête et bon citoyen ; la « moralité chez l'éducateur est aussi importante que la « capacité professionnelle. Le rôle de l'Etat est d'inter- « nir pour garantir l'une et l'autre. (1) »

Ainsi des idées nouvelles, très manifestement apparentées : civisme et moralité, loyalisme et « honnêteté », se font jour et s'installent dans les textes ; le décret du 22 mars 1791 éloigne l'agrégé ou l'individu quelconque de « toute fonction dans les établissements appartenant « à l'instruction publique dans tout le royaume qu'il « n'ait auparavant prêté le serment civique et, s'il est ecclésiastique, le serment des fonctionnaires ecclésiastiques » ; le 29 frimaire de l'an II, la Convention, après l'avoir déclaré un « droit », subordonne l'exercice de l'enseignement à la production d'un « certificat de civisme et de bonne vie et mœurs ». La préoccupation gouvernementale met au premier plan l'esprit nouveau : « Tout sera républicain dans notre République », dit Chazal au Conseil des Cinq Cents, le 12 vendémiaire an VI ; peu de jours après, un arrêté du 17 pluviôse an VI insiste sur cette « surveillance plus nécessaire que jamais pour arrêter le progrès des idées funestes » ; trois ans plus tard, Chaptal y revenait (2), il la légitimait, et il la réclamait « d'autant plus active que l'exercice de cette profes-

(1) De l'Instruction publique ou de l'organisation du corps enseignant, *Arch. parlem.*, 1re série, tome 30, p. 512.

(2) Rapport préliminaire au projet sur l'instruction publique, *Moniteur* du 19 brumaire an IX, p. 21 et suiv.

sion (d'instituteur) intéresse plus spécialement la morale publique ».

2° *L'Université impériale : monopole et direction suprême de l'Etat.* — Ce que le ministre Chaptal voulait le conseiller d'Etat Fourcroy, chargé de la direction générale de l'instruction publique, le fit dans la loi (1) du 11 floréal an X : à défaut de monopole, une forte mainmise, une surveillance telle qu'elle soit « un moyen de faire de l'enseignement et de ses maîtres un instrument de règne ». Le décret du 17 mars 1908, qui, devançant la loi et l'organisation annoncée pour 1810 de l'Université impériale, institue le monopole, accentue encore, et la sujétion des maîtres, selon la fonction qu'ils exercent, aux statuts et règlements, et leur obéissance au Grand-Maître dans tout ce qu'il leur prescrira pour le service de l'Empereur et le bien de l'enseignement : « Dieu et l'Empereur, — voilà, écrivait Fontanes le 25 juin 1810, — les deux noms qu'il faut graver dans le cœur de l'enfant » ; et une Instruction du 15 août 1812 d'ajouter, à l'occasion des maîtres : « Il faut que la dignité « de leur conduite réponde à la dignité de leurs fonc- « tions ; qu'avec des mœurs simples et modestes, ils « s'appliquent à posséder au plus haut degré toutes les « connaissances qu'exigent les fonctions qui leur sont « attribuées. Uniquement occupés des intérêts qui leur « sont confiés, (ils) fuiront la vie dissipée (2) ». Certains règlements de collèges condensent toute cette formule :

(1) V. sur la préparation de la loi du 11 floréal an X, un article de M. J. LETACONNOUX, dans le *Bulletin de la Société d'histoire moderne*, n° 4, mars-avril 1913.

(2) G. WEILL, *Histoire de l'enseignement secondaire en France*, 1922, p. 39.

aucun pas qui ne soit marqué par le devoir, par la vertu, par la décence, par la raison.

Contrairement à ce qu'on pourrait croire, il s'en faut que le souci d'assurer la surveillance de l'Etat, la volonté manifeste de concilier le passé avec le présent, et le choix malaisé, au début surtout, d'amis de l'Eglise et de l'ancien régime aient déterminé des habitudes d'intolérance contraires à ce qui doit rester la marque distinctive de l'institution : Fontanes (1), avec son horreur de la démocratie, sa foi dans la force éducative et sociale de la religion, sa liberté d'esprit de haut fonctionnaire, y eût répugné ; de fait, Guizot attestait en 1816, dans son *Essai sur l'histoire de l'instruction publique* (p. 108), que « tous les honnêtes gens trouvaient dans l'Université « accueil, faveur, protection ; et loin d'être obligés, en « entrant, de renoncer à eux-mêmes, ils y vivaient en « paix et à l'aise dans une atmosphère douce et libre, « bien différente de celle qui pesait alors sur toute la « France ».

3° — *Sous la Restauration et la Monarchie de juillet.* — C'est la période de la prééminence donnée à l'idée et à l'action religieuse, le temps des certificats de moralité et de la surveillance des comités. — Le gouvernement qui suivit l'Empire fit dans une certaine mesure réaction ; c'était naturel, après les accusations portées par Chateaubriand dans son pamphlet *De Buonaparte et des Bourbons*, contre les enfants des écoles devenus « irréligieux, débauchés, contempteurs des vertus domestiques, après la critique dirigée par Lamennais contre l'Univer-

(1) Cf. un joli portrait de FONTANES (après celui de Ste-BEUVE), dans CASSAGNE, *La vie politique de François de Châteaubriand*, 1911.

sité impériale pour avoir fait des maîtres « un assem-
« blage incohérent d'hommes différents de mœurs, d'ha-
« bitudes et de principes, de chrétiens et de philosophes,
« de célibataires et de pères de famille ».

Royer-Collard, de 1818 à 1820, président de la Commission royale d'instruction publique qui tint en ce temps la place du Conseil de l'Université, était partisan de la Charte ; fidèle à faire agir dans la direction de l'enseignement l'esprit de compromis préconisé dans la politique générale par le groupe doctrinaire, il défendit cette « base fondamentale » (de l'Université) « que l'instruction et l'éducation publiques appartiennent à l'Etat et sont sous la direction supérieure du Roi » (1)

Frayssinous, dans la charge rétablie pour lui en 1822 de Grand-Maître travaille, avec une modération que Lamennais déclarera trahison de la part de l'évêque d'Hermopolis, à renforcer le monopole, à éliminer du personnel les « mal pensants » et, selon le mot (2) de Guéneau de Mussy, l'un des collaborateurs de Royer-Collard, à rattacher « l'opinion publique à la religion et rendre aux dépositaires de l'instruction religieuse la « seconde partie de leur ministère ».

Cependant, l'influence de l'église sur l'école s'établit elle s'aperçoit et se mesure notamment à ce détail que tout candidat à la fonction d'instituteur doit (3) produire un « certificat de bonne conduite » délivré par le curé de la commune où il réside depuis trois ans. Un malaise en résultait, une contradiction apparaissait entre les

(1) Discours du 25 février 1817.
(2) V. Ambroise RENDU. *De l'instruction secondaire*, 1842, p. 109.
(3) Circul. minist. 21 avril 1828.

visées nouvelles et l'esprit peu « clérical » de l'Université : le premier Empire semblait bien avoir eu pour but précisément de diminuer l'influence du clergé sur l'instruction publique en faisant de l'Enseignement un des corps de l'Etat ; le droit de contrainte auquel tendait indirectement la réglementation ou la manière du nouveau gouvernement se heurtait à la thèse des mémoires provoqués en 1828 par des sociétés libérales et à la théorie de Benjamin Constant écrivant, dès octobre 1817, dans le *Mercure de France*, sous la garantie d'Adam Smith et de Condorcet : En éducation comme en tout, que le gouvernement veille et qu'il préserve ; mais qu'il reste « neutre ».

L'attention fut détournée du problème scolaire par la lutte menée contre le cabinet Polignac.

La promesse écrite dans la nouvelle Charte de « lois » qui organiseraient « dans le plus court délai possible » l'instruction publique et la liberté de l'enseignement ne fut réalisée que pour l'enseignement primaire le 28 juin 1833.

Le secondaire ne subit aucun changement ; mais, de ce fait, peut-être comme les peuples et les institutions sans histoire éclatante, connut-il paix et bonheur, étant libéré de tutelle ombrageuse, constitué de maîtres sans privilège ni exclusion, de toute origine et de toutes confessions. A cet égard, André Mézières, publiant, il y a quelques années, ses Souvenirs dans le *Temps* (17 février 1914) attestait toute la vérité du propos d'Odilon Barrot à la tribune le 22 janvier 1831 : « Ne nous lassons pas de répéter qu'aux « environs de 1830, l'Université de « France a offert le spectacle réel d'une société idéale où

« toutes les opinions et tous les hommes se rencon-
« traient, non seulement sans se combattre, mais avec
« une parfaite bonne grâce. » Les attaques n'avaient, en vérité, pas manqué ; mais les partis compromettaient leurs idées par les excès de leur défense ; et le gouvernement avait renoncé à réformer l'Université, de même qu'à séparer l'Eglise de l'Etat.

Pareille fortune ne fut pas, semble-t-il, au moins continûment, celle des instituteurs : maintes fois pour les assez « pauvres hères » chargés d'enseigner les enfants, la bourgeoisie fut rude, les maires se montrèrent pénétrés de leur toute-puissance, tyranniques, prévenus, marchandeurs. C'était le temps « des certificats de moralité » (art. 4), celui de la surveillance des Comités (art. 21), dont les membres, maire, curé ou pasteur et notables, peuvent, au même titre que le ministère public, déférer disciplinairement l'instituteur au tribunal civil, pour s'entendre « *interdire* », motif pris d' « *inconduite* ou *immoralité* ». La Circulaire du 4 juillet 1833 trace le programme : « Autant l'instituteur doit se garder d'ouvrir son école à l'esprit de secte ou de parti, et de nourrir les enfants dans des doctrines religieuses ou politiques qui les mettent pour ainsi dire en révolte contre l'autorité des conseils domestiques, autant il doit s'élever au-dessus des querelles passagères qui agitent la société, pour s'appliquer sans cesse à propager, à affermir ces principes impérissables de *morale* et de *raison* sans lesquels l'ordre universel est en péril. Dans les relations avec les familles... Eu égard aux autorités... Rien n'est plus désirable que l'accord du prêtre et de l'instituteur... Maintenez par une vigilance continuelle la dignité de votre

état ; ne l'altérez pas par des spéculations inconvenantes, par des occupations incompatibles avec l'enseignement... (1) »

Les pouvoirs étranges, la surveillance mal délimitée des Comités pouvaient être d'un dangereux exercice, et, sous prétexte de fautes légères ou accidentelles, fournir matière à tracasseries et tourner parfois à des gestes de furieux. La chose ne manqua pas d'arriver, si bien que successivement, un Arrêté ministériel du 18 novembre 1836 dut limiter l'intervention des Comités aux faits les moins graves, et, le 10 mai 1839 (2), un arrêté du Conseil royal, à propos des certificats, réserver au cas de refus par le maire un recours à l'administration préfectorale.

4° *La liberté et la Révolution de 1848.* — A l'époque du gouvernement de Juillet, il était courant de lire ou d'entendre dire de l'Université : « L'Université sous le joug. » Le mot est peut-être excessif, il dépasse en tout cas le champ de la moralité professionnelle ; il paraît bien se rapporter plus spécialement à l'enseignement des lycées et des collèges, aux luttes ouvertes contre la « philosophie universitaire », à la campagne menée par le parti catholique et à certaines levées de boucliers en faveur de la liberté (3) : les amis du clergé, Dupanloup,

(1) *Bulletin de l'Instruction publique*, 1835, n° 57, p. 243.

Sur l'action du clergé, qui bénéficiait, en ce temps, pour parties égales, d'un mouvement de renaissance religieuse au sein de la bourgeoisie et de l'affaiblissement des croyances chez la plupart, V. CHARLÉTY, *La Monarchie de juillet* dans l'*Hist. de la France contemporaine*, de LAVISSE, 1921, p. 327.

(2) *Bulletin de l'Instruction publique*, 1839, p. 102.

(3) Cf. Jules SIMON, *Victor Cousin*, p. 89; et un article de Léon WALRAS, dans la *Revue du mois*, 1908, p. 307.

Montalembert, Salvandy, et les membres de l'Université aux idées plus avancées que celles de Victor Cousin, disputaient, en effet, comme il est rapporté dans les œuvres posthumes de A. de Tocqueville, les premiers attaquant violemment l'institution laïque, les autres mettant en mouvement les passions anticatholiques et antireligieuses, et toutes ces choses se répercutaient. Sans doute elles sont hors du sujet de cette monographie ; mais ne méritaient-elles pas au moins une allusion, ne fût-ce que pour donner l'idée du milieu que secoua la Révolution de 1848 ?

La liberté de l'enseignement est alors inscrite dans l'article 9 de la Constitution. C'était dire que, dorénavant, la liberté de l'enseignement s'exercerait selon les seules conditions de moralité et de capacité déterminées par la loi, sous la surveillance de l'Etat : surveillance unifiée, étendue à tous les établissements d'éducation et d'enseignement sans exception, publics ou libres, de tout degré. Toutes les anomalies disparaissaient : la compétence des organes politiques remise sous le régime précédent aux comités, l'imprécision des pouvoirs de hiérarchie et de juridiction.

La réforme était la plus grande qui pût advenir ; sa portée réglementaire était bien tracée, en même temps qu'au point de vue social, elle faisait cesser entre les ordres d'enseignement certaines distinctions où apparaissait la séparation du peuple et de la bourgeoisie, celles des écoles secondaires, destinées aux enfants du « pays légal », d'avec les primaires, aménagées pour la masse des non-électeurs. Les Circulaires bien vite lancées, les 27 février et 6 mars 1848, par Hippolyte Carnot, mi-

nistre des Cultes et de l'Instruction publique, sont curieuses et explicites quant à ce changement.

Mais l'état des choses créé par la deuxième République fut de courte durée : aux ennemis naturels de la Révolution se joignirent bientôt ceux qu'effrayait la menace de ce bouleversement social.

5° *La crise de 1850 et la loi Falloux. Le décret du 9 mars 1852 et les rigueurs du pouvoir.* — Les ministres successeurs de Carnot, Vaulabelle, avec des circonlocutions embarrassées, et Freslon, d'autorité, recommandent aux instituteurs de s'abstenir le plus possible de tout ce qui a trait à la politique et leur enjoignent de ne pas participer aux banquets : « Hommes d'études et de paix, animés d'un esprit de prudence et de conciliation, ils fuiront toutes les occasions de dissipation et de désordre. » (Circ. 1er septembre, 17 octobre, 3 novembre 1848). La Révolution fut suivie d'une réaction violente, aux élections de 1849 pour la Législative, telle que Bersot, alors professeur à Bordeaux, l'avait prédite dans une lettre du 16 mai : « Si les élections de la France sont comme celles-ci, adieu à l'Université ». Suspect d'opposition, Louis Bonaparte avait besoin du clergé, qui était impatient d'obtenir à son profit cette liberté d'enseignement demandée en vain à la monarchie constitutionnelle. La loi Falloux fut la condition et le prix de cette alliance ; le gentilhomme angevin avait eu dessein surtout de faire pénétrer l'influence et l'esprit du clergé dans les conseils supérieurs et académiques ; Parieu et Giraud furent plus rudes dans l'exécution et firent consister celle-ci surtout en rigueurs contre les instituteurs primaires et en soumission des professeurs à une disci-

pline étroite ; ils furent dépassés sans mesure par Fortoul, dont on ne sait ce qu'il mérite le plus, le souvenir odieux de l'Université dans son ensemble, quelques éloges de Saisset, le jugement un peu partial du recteur Mourier ou le mot emprunté au livre de M. Hémon sur Bersot (1) : « La raison d'être d'un tel ministre, qui n'eût rien été sans l'Empire et qui par l'Empire était tout, c'était de personnifier un pouvoir sorti d'un coup de force » ; les intérêts de la dignité des professeurs ne rencontraient de sa part, à l'ordinaire que violence ou mépris ; il les enveloppa d'une atmosphère de surveillance policière ; « le gendarme fut sans pitié », tout devient *grave* : « Il n'était pas de manquement qui ne fût *grave* et qui ne méritât une répression *grave* ; il fallait avoir une parole *grave*, une attitude *grave* (2). »

Une loi du 11 janvier 1850 avait donné aux préfets une mission « de surveillance et de répression » des instituteurs et, dans une distinction opportune des voies disciplinaires et contentieuses, réservé à l'intervention du procureur et à la décision des tribunaux la punition « de l'inconduite et de l'immoralité ». Elle n'avait été qu'une « loi provisoire », afin d'arrêter le « mauvais enseignement » des campagnes, d'évincer sans peine les maîtres opposés aux doctrines politiques du gouvernement et « dont la conduite serait de nature à donner de l'inquiétude ». Comme dit la circulaire du 11 janvier 1850, « le gouvernement n'aurait pas le droit de se pro-

(1) HEMON, *Bersot*, p. 145. Cf. Cournot, *Souvenirs*, p. 223, F. MOURIER, *Notes et Souvenirs*, p. 79; Maxime DU CAMP, Disc. à l'Acad. française, 10 février 1887; G. WEILL, *op. cit.*, p. 18.

(2) O. GRÉARD, *La crise de 1850*, dans le *Centenaire de l'Ecole normale*, p. 288.

clamer le ministère de l'Ordre moral s'il ne sentait pas qu'entre toutes ses obligations, l'éducation du peuple tient le premier rang ». Le 15 mars 1850, le programme défini en termes pareils dans un rapport adressé le 3 janvier 1849 au président de la République était réalisé par la loi Falloux. Une distinction de l'enseignement public, placé sous le contrôle du clergé, et du privé, sujet d'une surveillance purement formelle de l'État, la domine. Elle institue le Conseil supérieur et les Conseils académiques dont elle transforme la composition, en « gardiens vigilants, dit la Circulaire aux Evêques du 10 août 1850, des bonnes mœurs et des bonnes études, qui protègent la liberté de l'enseignement privé et répriment les écarts pouvant en résulter ». Son article 26 éloigne de la profession d'instituteur le condamné pour crime ou délit contraire... aux mœurs. Ses articles 30 et 31 se correspondent : chacun est spécial à un type libre ou public d'enseignement primaire, tous deux sont relatifs à la sanction juridictionnelle « de l'inconduite ou de l'immoralité ». Son titre III, procède du même principe et par les mêmes règles quant à l'enseignement secondaire. Les formules sont enfin dégagées ; elles seront tout spécialement étudiées dans leurs termes et dans leur portée au prochain chapitre ; celui-ci doit se borner à les situer en quelque sorte dans le milieu où elles allaient être appliquées.

Il était dans les desseins déclarés de l'administration d'exercer sur l'enseignement une action forte et continue, une surveillance en rapport avec la reconnaissance nouvelle d'une liberté et avec l'effervescence des esprits : aux préfets, aux évêques et aux recteurs, elle indique qu'en

« les appelant à dénoncer et à poursuivre l'immoralité et l'inconduite de toute personne vouée à l'enseignement, la loi a rendu hommage à cette grande vérité que... la moralité de la vie est partie intégrante du sacerdoce de l'enseignement » ; aux recteurs, chefs de service et présidents des conseils académiques, elle donne qualité et fait recommandation de s'opposer à l'ouverture d'écoles privées « toutes les fois qu'ils auront recueilli des renseignements défavorables ou même douteux sur la moralité du postulant » ; aux maîtres des écoles publiques, enfin, elle fait une loi lourde de la « discipline intérieure » et réduit au minimum leur liberté civique, en déclarant « qu'ils s'appartiennent moins qu'ils n'appartiennent à leurs fonctions mêmes ; qu'ils sont responsables envers la société, non seulement des leçons qu'ils donnent du haut de leurs chaires, mais de leur langage, de leurs écrits, de tous les actes de leur vie (1) ».

La règle est en soi, plus pleine de dangers que de sagesse ; à son heure, c'était une menace ; bien vite elle fut attirée en un sens qui marquait la volonté gouvernementale de substituer la manière forte à la procédure légale (2).

Fortoul fait à l'empereur, le 19 septembre 1853, le rapport « que les règlements ne donnaient pas à l'administration supérieure la force nécessaire pour venir à bout du mauvais esprit qui régnait dans l'Université »

(1) Cf. Circul. minist. 15 décembre 1850, 4 janvier 1851, 27 août 1852.

(2) Un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 2 juillet 1850 déclare que l'instituteur même privé exerce une fonction qui le place hors du droit commun; il est soumis à une surveillance spéciale dans sa conduite et dans ses mœurs et doit compte à l'autorité de sa doctrine et de son enseignement, Sir. 1851, I, 490.

il leur trouve ce caractère d'être, au point de vue de la mauvaise conduite et de l'oubli des devoirs, combinés de manière à garantir la position des professeurs plutôt qu'à punir leurs écarts ; et il n'hésite pas à attester que « l'opinion publique n'a pas craint d'envelopper le corps enseignant tout entier dans l'accusation qui ne devait équitablement atteindre que le petit nombre (1) ». En tout cas, c'en est assez pour précipiter le décret du 9 mars 1854 : le prétexte est de faire cesser « le scandale » ; le but est de ressaisir les pouvoirs disciplinaires compromis par « les lentes formalités de l'ancienne procédure » et de faire « la répression immédiate à tous les degrés et sous toutes les formes » ; l'obligation est enjointe aux recteurs de déférer à l'autorité hiérarchique « tous les abus que la surveillance locale révèlera » ; le mode de recrutement des juridictions académiques est modifié, pour couper court à la ci-devant « politique qui n'était pas toujours maîtresse de faire prévaloir le principe d'autorité sur les formes d'une liberté sans frein et sans limite ».

Les circulaires du ministre aux recteurs aggravent les dispositions d'un décret qui eût semblé déjà assez draconien ; l'une est, entre toutes, fameuse, révélatrice avec un éclat extrême de l'esprit tracassier de Fortoul : celle du 20 mars sur le costume officiel, la barbe et « les manières peu compatibles avec la gravité du professorat » ; la prestation du serment, en suite de l'Arrêté du 28 avril, impose à beaucoup de fonctionnaires de l'Université des heures douloureuses, des crises de conscience, des craintes et des scrupules, et des compromissions dont

(1) M. Lange. — *Un petit monde d'autrefois : l'Université de M. Fortoul*, 1912, p. 9.

la philosophie narquoise d'un Renan, les inquiétudes d'un Prévost-Paradol, la gravité d'un Ernest Havet ont exprimé les raisons, les aspects contradictoires et émouvants ; l'interdiction de faire des communications aux journaux sans l'agrément préalable du recteur ou même du préfet ajoute, le 27 août, aux précautions et au régime de dépendance : publier « de méchants vers » est l'un de ces « écarts qu'il importe de réprimer sévèrement (parce qu'ils) pourraient altérer la bonne renommée du corps enseignant (1) » ; la « moralité » est liée à une sorte de réserve distante et prudente, dans le costume, le genre de vie, l'expression publique des opinions, qui évite toute critique et tout risque. C'était chose certaine et déclarée « que le gouvernement de l'Empereur, inexorable pour les instituteurs rebelles à la loi du devoir ne tolèrerait même pas ceux dont les leçons et les exemples ne serviraient pas à entretenir, à raffermir dans les cœurs les grands principes religieux et moraux qui sont la plus sûre garantie de la stabilité sociale.

Il y avait là un ressouvenir du Premier Empire, et aussi l'annonce ou la justification de la loi du 27 mai 1854, — elle est encore en vigueur, — qui dessaisit le recteur de toute la partie politique et administrative du service de l'instruction primaire pour la confier aux préfets : M. Fortoul, dont Arthur Bary (2), peu suspect de complaisance à son égard, n'a pas hésité à attester « d'excellentes intentions » et les importants services rendus à l'Université dans un temps où elle était bien

(1) 10 juin 1852 : Décision ministérielle contre M. Valentin Parisot, professeur de littérature étrangère à la Faculté de Grenoble.

(2) Lettres à sa sœur (Mme Ch. GARNIER), citées dans le livre de celle-ci *Une famille universitaire*, 1911.

malade, en fut aussi l'auteur. Il serait assez malaisé, et inutile au surplus, de juger ici cette opinion bienveillante et de décider sur la faiblesse ou la politique de Fortoul, d'admettre comme vraie ou, au contraire, de révoquer en doute sa complaisance aux actes du clergé ; tout est balancement, habileté, prudence, dans les actes de Fourtoul également occupé de ne point mécontenter trop le clergé, effaroucher la bourgeoisie elle-même conservatrice et bien pensante, sacrifier l'enseignement universitaire. Enlever au recteur, pour la donner au préfet, la haute main sur les écoles et les maîtres primaires fut, selon toute apparence, non une initiative, mais une complaisance au ministre de l'Intérieur, M. de Persigny, qui tenait à surveiller lui-même le loyalisme des instituteurs et peut-être escomptait dès lors leurs services comme agents électoraux. La reconstitution par la loi du 27 mai et le décret du 22 août 1854 de seize grandes régions académiques sous l'autorité renouvelée des recteurs fut, très certainement, une reprise de pouvoir à l'encontre des collèges libres du degré secondaire. Pour l'Université menacée de malemort, enfin, le mot de sauveteur a été prononcé au bénéfice de sa mémoire ; Maxime du Camp n'hésitait pas devant l'Académie Française (1). Un contemporain, Garsonnet, inspecteur d'Académie à Dijon, avait écrit à Mourier (2) : « Tout le monde s'accorde à trouver l'Université « très malade, et l'on craint qu'elle ne survive pas à « M. Fortoul, au moins dans la forme qu'il lui avait « donnée. M. Cournot (le recteur) a toujours dit qu'il

(1) Disc. de réception d'Edouard HERVÉ, 10 février 1887.
(2) *Notes et souvenirs d'un universitaire*, 1889, p. 96.

« serait le dernier ministre de l'instruction publique. »

L'objet très précis de cette monographie ne nécessite pas semblable appréciation qui, à la bien considérer, implique surtout celle de la pensée impériale, du perpétuel jeu de bascule et de la politique à double face, qui l'entraîne, tour à tour, suivant les circonstances, à dispenser des deux côtés, à l'Université et au Clergé, promesses et menaces, faveurs et rigueurs. Il suffit d'avoir très sommairement rappelé l'élaboration et la succession des textes et retrouvé en ceux-ci la notion et l'expression de « moralité » et de « conduite », l'une si souple, l'autre tellement imprécise qu'à l'égard de chaque type, libre ou public, et de chaque ordre, primaire, secondaire ou supérieur de l'enseignement, les gouvernements d'opinion sont enclins et amenés dans les rapports hiérarchiques ou la voie contentieuse à les faire déborder, toutes deux, sur le terrain de la liberté politique, liberté de pensée ou liberté de conscience. En vérité, le mal fut grand, de ce chef, sous le Second Empire ; néanmoins, en toute justice, il ne doit pas être exagéré. La politique de Rouland, successeur de Fortoul, gallican de tendances, a été jugée, louée, avec quelque excès, comme une réaction, et Rouland lui-même présenté presque comme un ministre libéral. A coup sûr, le libéralisme de Victor Duruy, sa confiance dans la raison humaine et la force des bonnes volontés, son attachement au corps enseignant mirent et conservèrent dans la juste mesure la règle que « jamais la fonction ne soit compromise ni engagée en dehors des fonctions ».

6° *Les lois de la troisième République.* — Avec les circonstances politiques les objectifs ont changé.

Tout au début, après la Commune, à raison du trouble demeuré dans les esprits, le souci du gouvernement est surtout celui de la conduite politique des membres de l'enseignement. « Le professeur, dira la circulaire ministérielle du 24 avril 1871, doit se souvenir dans sa chaire, dans ses écrits, dans tous les actes de sa vie privée, qu'il est le dépositaire de l'honneur commun, et que les conséquences de ses excès ou de ses faiblesses ne retomberaient pas sur lui seul. » Tout est ainsi matière de discipline ; tout fait quelconque peut être incriminé discrétionnairement par l'autorité hiérarchique, au titre d'immoralité, d'inconduite ou d'écart. Le temps était très proche du régime de 1852, l'un des plus lourds qu'ait connus l'instruction publique, avec son programme de « principes propres à rétablir l'ordre et la hiérarchie dans le corps enseignant » et le partage des attributions de discipline et de jugement entre le ministre et trois série de conseils qui étaient très affidés et rattachés au pouvoir central.

Mais, déjà, les préoccupations déviaient sensiblement. Dans la discussion de la loi votée le 12 juillet 1875, sur la liberté de l'enseignement supérieur, le Parlement semble encore (art. 8) prêter égale attention à la mentalité et à la « moralité » des professeurs ; et, comme s'il eût voulu avérer le caractère politique susceptible d'affecter et d'inspirer une incrimination, il maintient (art. 22) au préfet comme au recteur la faculté de traduire devant le conseil académique les membres de l'enseignement supérieur pour inconduite notoire, enseignement contraire à la morale et aux lois, désordre grave.

Quelques années après, lorsque s'élabore le régime du

Conseil supérieur et des Conseils académiques qui devait aboutir en février 1880, ce point de vue a cédé la place à un autre : c'est une distinction du disciplinaire et du contentieux, de la prévention et de la répression, de l'ordre hiérarchique et de la voie juridictionnelle, qui est poussée dans les détails, envisagée et essayée à l'égard des établissements privés, libres ou confessionnels, autant ou même plus qu'au sujet des établissements publics. Cette fois, se produit un renversement des choses, des points de vue et des réglementations de 1850. Il ne fait guère difficulté que, dans l'administration de l'instruction publique, une place tout au moins consultative doit être ménagée, à côté de la représentation des établissements de l'Etat, à l'enseignement libre. L'originalité et la faute de la loi du 15 mars 1850 avaient consisté dans un bouleversement de tout ce qui avait été fait ou entendu antérieurement à elle : majorité dans les conseils de l'instruction publique à des personnes étrangères à l'enseignement ; réduction à fort peu de chose de la surveillance de l'enseignement libre, qu'il s'agît de création, de programmes ou de livres ; soumission de l'enseignement public pour ces points et d'autres à ses adversaires et détracteurs. S'inspirant de ce principe tout autre que « l'Université, dans son personnel comme dans ses élèves, est une représentation, une image fidèle de la société française....., admet toutes les communions et toutes les opinions, n'appartient à aucun dogme et n'en exclut aucun (1) », la loi de 1880 a fait un redressement juste du système de 1850 : le Conseil supérieur, assem-

(1) Rapport CHALAMEL, Ch. des Dép., 24 juin 1879, *J. off.*, Annexe n° 551, p. 6286.

blée représentative de tous les intérêts sociaux, est un corps consultatif, chargé d'éclairer le ministre de ses avis, et un organe juridictionnel, qualifié dans l'ordre disciplinaire pour statuer, avec des garanties d'équité, sur les incriminations hiérarchiques et apprécier tout ce qui a un rapport, réel ou prétendu, avec la probité et les mœurs, selon des expressions qui se retrouvent dans la loi, du 30 octobre 1886, organique de l'enseignement primaire.

« Désormais, dira M. Steeg (1), dans le rapport fait en vue de cette dernière loi, c'est le même mode de constitution vraiment libérale et démocratique qui régnera de haut en bas de la hiérarchie des conseils de l'instruction publique en France » : Conseil supérieur, Conseils d'Université, Conseils académiques, Conseils départementaux. Les réformes entrevues ou préconisées, celle définie en avril 1922 par M. Paul Lapie, directeur de l'enseignement primaire, au cours du Congrès des directeurs d'écoles, n'y entendent apporter d'autres modifications qu'un élargissement des conseils par la représentation de toutes les catégories du personnel enseignant (2). D'intervention des tribunaux ordinaires pour la déclaration d'inconduite ou d'immoralité il n'est plus question ; à la juridiction des conseils revient cet office, et pour le remplir elle offre les garanties désirables. Sans doute, ils participent de l'ordre administratif à raison de leur rôle commun et dans l'exercice de leurs attributions

(1) *J. off.*, 7 juin 1886, Doc. parlem., p. 1891.

(2) Lorsqu'il s'agirait de questions disciplinaires, l'avis serait donné par une section comprenant en nombre égal des représentants de l'Administration et des représentants du personnel, sous la présidence du directeur de l'Ecole normale ou d'un magistrat de l'ordre judiciaire.

consultatives; mais aussi sûrement ils font œuvre juridictionnelle quand ils prononcent des peines pour infractions au respect et à la loi de la fonction. La question de leur nature et de leur pouvoir juridictionnel (c'est apparemment parce qu'elle ne souffre pas de doute) n'a pas été élevée pour eux, comme elle l'a été à plusieurs reprises pour les commissions municipales scolaires de la loi du 20 mars 1882 ; *mutatis mutandis*, les arguments invoqués à l'appui de la compétence juridictionnelle de ces commissions et pour reconnaître un caractère non équivoque de peines aux condamnations prononcées par elles (1) valent pour la triple série des conseils.

C'est, par ailleurs, un fait bien établi et une sauvegarde importante que le Conseil supérieur de l'instruction publique, duquel tous les autres conseils relèvent, s'est montré capable, par la rectitude de ses jugements et la continuité de sa jurisprudence avisée, d'apaiser les luttes : celles-ci sont pour partie endémiques, et pour partie liées à des crises, à des querelles et à des conflits qu'éprouvent le monde universitaire et ses nécessaires « vertus professionnelles ». Ce n'est pas ici le lieu de rappeler les plus brutales et les plus graves par leur nom ou leur date ; une seule constatation suffit, celle des résultats et des dangers d'un régime de querelle universelle sur le personnel des fonctions publiques (2). Dans

(1) Cons. d'Etat, 16 mars 1883. *Commission scol. de Lavaur*, *S.* 85. 3. 11 *D.* 84. 3. 41, avec les conclusions de M. MARGUERIE; 13 novembre 1885, *Passerat de la Chapelle*, *S.* 87. 3. 29. *D.* 87. 3. 25, avec les conclusions de M. CHANTE-GRELET. — *Contrà* Cass. 14 décembre 1883, *Noché d'Aulnay*, *S.* 84. I. 401, avec note de M. Villey, *D.* 84. I. 214.

(2) Cf. sur les graves disputes civiles et religieuses, la lutte chronique des partis et les points de vue supérieurs et obligatoires, le § VII (l'idée de la France) de l'étude de P. LASSERRE. *Charles Péguy*, dans *Les chapelles littéraires*, 1922, p. 217 et s.

l'ordre de l'intelligence et de la culture, bien penser, bien agir, être « de bonnes mœurs », implique la réunion de deux conditions dont l'accord intime engendre toutes les œuvres supérieures de l'humanité : « la discipline de l'esprit, la grandeur du cœur ». Le Conseil supérieur en a un peu la garde ; il en a assuré la charge ; sa jurisprudence est assez riche de leçons.

CHAPITRE II

La notion de la moralité professionnelle dans la législation de l'enseignement

Quelque sommaires qu'elles aient été, grâce peut-être à leur brièveté, les pages qui précèdent ont dégagé le fait qu'il y a entre la politique et la matière de l'enseignement une relation étroite ; malgré qu'ils s'en soient défendus, les gouvernements ont bien souvent confondu dans cet ordre de questions certaine orthodoxie politique et la notion de moralité professionnelle; aussi bien celle-ci est-elle demeurée tout à fait imprécise ; par le fait d'un renoncement ou d'un pacte, l'idée semble avoir été reçue par le législateur que les décisions administratives et de justice, telles que les peut dégager la « libre recherche » des Conseils, sont des vrais sources du droit en la matière.

En vérité, les textes sont rares, et les termes n'en sont point explicites. Il ne faut point, semble-t-il, en concevoir grand étonnement : la notion de l'illicite et celle

de la moralité répugnent à des définitions générales. Les civilistes ont été longtemps accoutumés à n'étudier l'une et l'autre que tout au long des divisions du Code, sans chercher, comme il convenait, à rassembler les solutions sous une formule générale ; et, ce faisant, leur travail aboutissait, comme un auteur plus dogmatique le leur a reproché (1), à transformer la théorie des articles 1172 et 900 du Code civil en un commentaire complet de l'ensemble de la législation et à ne plus en déduire qu'une collection de décisions isolées ; ce qui est manière peu scientifique, attendu que toute interprétation doctrinale, après avoir débuté par une moisson plus ou moins abondante de faits, doit tendre à leur liaison et s'achever en une systématisation. Il n'empêche que la théorie nouvelle, arcboutée à l'examen de « l'utilité sociale » des actes pour faire rigueur contre les uns et faveur aux autres, selon que cette utilité recommande leur rejet ou leur respect, reste elle-même souple, quelque peu imprécise, très subordonnée à des « points de fait », assez distante d'une formule générale et abstraite : en thèse, quand elle s'attache à l'intention ultime d'un disposant, à son but moralement louable, ou, à l'inverse, à sa volonté de supprimer à autrui un droit inaliénable, elle n'est pas loin de dire que la question du caractère, conforme ou contraire aux « bonnes mœurs », d'une pensée cachée ou d'un mobile psychologique est une pure question de fait, dont l'appréciation est absolument réservée aux juges du fait (2). La vérité pourrait bien

(1) E. Bartin. *Théorie des conditions impossibles ou contraires aux mœurs*, 1887, p. 134, 247.

(2) Cf. Gény. *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, t. II, 2e édition, p. 179-180, et R. Saleilles, *De la déclaration de volonté*, Paris, 1901, une étude sur le § 138, al. 1, Code civil allemand, 1896.

être, en effet, que, s'agissant de bonnes ou de mauvaises mœurs, il n'y a, en dehors de l'idée de l'utilité sociale, de la règle des exigences de l'utilité sociale ou de l'intérêt de conservation de la chose publique, aucune autre vérité générale et incontestable ; tout est spécial et d'espèce. Toute autre formule est étroite et imparfaite.

Au demeurant, le droit organique de l'enseignement est assez vide de semblables formules. Encore est-il — et la remarque vaut d'être énoncée tout de suite — qu'il contient le germe des différenciations et des catégories par ordre d'enseignements et selon la nature des établissements auxquels il faut prêter considération. Les éléments en doivent être recherchés en plusieurs endroits de cette curieuse législation, où le chaos semble endémique, autant que les expériences nécessaires et successives et les questions d'administration et de contentieux paraissent liées, sinon supérieures aux pédagogiques ; le mot prononcé, un jour à son sujet (1) « qu'elle ne se compose plus que de lacunes réunies par quelques dispositions éparses » trouve sa justification dans ce fait que les articles intéressant cette monographie, touchant la moralité professionnelle des membres de l'enseignement, sont à recueillir dans la loi du 15 mars 1850, dont tour à tour les lois fondamentales de 1882 et de 1886 et le grand décret du 17 janvier 1887 ont abrogé des parties entières. Ces articles portent les numéros 30, 64 et 68 ; ils sont ainsi conçus :

Art. 30. — Tout instituteur libre, sur la plainte du

(1) Rapport F. Buisson à la Section permanente du Conseil supérieur, décembre 1886, dans le 1er fasc. de la première série des *Mémoires et documents scolaires*, publiés par le Musée pédagogique.

recteur ou du procureur de la République, pourra être traduit, pour cause de faute grave dans l'exercice de ses fonctions, d'*inconduite* ou d'*immoralité*, devant le conseil académique du département, et être censuré, suspendu pour un temps qui ne pourra excéder six mois, ou interdit de l'exercice de sa profession dans la commune où il enseigne. Le conseil académique peut même le frapper d'une interdiction absolue. Il y aura lieu à appel devant le Conseil supérieur de l'instruction publique.....

Art. 64. — Pendant le mois qui suit le dépôt des pièces requises par l'article 60 (pour l'ouverture des établissements particuliers d'enseignement secondaire), le préfet et le procureur de la République peuvent se pourvoir devant le conseil académique et s'opposer à l'ouverture dans l'intérêt des *mœurs* publiques.....

Art. 68. — Tout chef d'établissement libre d'instruction secondaire, toute personne attachée à l'enseignement ou à la surveillance d'une maison d'éducation, peut, sur la plainte du ministère public ou du recteur, être traduit, pour cause d'*inconduite* ou d'*immoralité*, devant le conseil académique et être interdit de sa profession à temps ou à toujours, sans préjudice des peines encourues pour crimes et délits prévus par le Code pénal. Appel de la décision rendue peut toujours avoir lieu dans les quinze jours de la notification, devant le Conseil supérieur ; l'appel ne sera pas suspensif.

Ces articles se réfèrent aux établissements libres des deux ordres primaire et secondaire ; le décret du 29 juillet 1850 n'y changea rien, tandis que le décret-loi du 9 mars 1852 fit passer la discipline des membres de l'enseignement

public tout entière au ministre (art. 1er). La loi du 14 juin 1854, qui institua dans chacun des départements un « conseil départemental de l'enseignement primaire » (art. 7), défère à celui-ci les attributions dont la loi de 1850 avait investi les conseils académiques, et spécialement les litiges contentieux ou disciplinaires spéciaux aux établissements libres d'enseignement secondaire. Les conseils académiques, dès lors, conservaient compétence à l'égard du personnel de l'enseignement public secondaire et supérieur, sauf recours au Conseil supérieur.

Après la loi du 12 juillet 1875, qui proclama la liberté de l'enseignement supérieur et ne comporta pour les conseils de l'instruction publique aucune attribution contentieuse nouvelle, la compétence appartient au conseil départemental, au cas de poursuite disciplinaire contre les membres dudit enseignement. Après celle du 10 juillet 1896, qui remit (art. 3) aux Conseils des Universités, le contentieux de l'enseignement supérieur public, on dira qu'il est resté à la juridiction du conseil académique « tout le contentieux de l'enseignement secondaire public et libre ». L'expression ne doit pas faire illusion ; sa substance est assez maigre. En ce qui touche l'enseignement public, elle se rapporte uniquement, selon toute apparence, à des déchéances de bourses (Décret du 6 août 1895, art. 16) ; c'est un ordre de difficultés tout administratif et entièrement étranger à la question de la moralité professionnelle. En ce qui touche l'enseignement libre, elle ne peut viser, outre les difficultés relatives à la délivrance des certificats de stage, que le jugement des oppositions faites à l'ouverture des établissements

libres de cet ordre « dans l'intérêt des mœurs publiques » et selon l'art. 64 § 1 de la loi de 1850 (1).

Les articles ci-dessus reproduits mêlent ainsi, tout au moins ils juxtaposent deux séries d'hypothèses, et font sortir effet à une compétence double et de nature bien différente : suivant les espèces engagées devant les conseils, il s'agit, en effet, de points de vue tantôt contentieux et tantôt disciplinaires au sujet de choses ou à l'égard du personnel de l'enseignement primaire ou secondaire, public ou privé, et de l'enseignement supérieur libre ou public. En un cas, c'est un acte de l'administration qui a touché au droit que prétendait exercer un particulier ; une difficulté contentieuse s'ensuit, sur laquelle la juridiction administrative, représentée dans l'hypothèse d'opposition à l'ouverture d'une école, par les conseils départementaux ou académiques, doit prononcer ; ou bien encore c'est dans celle du refus de délivrance d'un certificat de stage, la décision tout administrative du conseil académique qui, par sa nature et les conditions où elle intervient, crée le contentieux par devant le Conseil d'Etat (2). Dans l'autre, c'est l'un des faits que la loi n'a

(1) Cons. sup., 27 décembre 1885 et 17 janvier 1886, aff. *Dupont, Laherrère* et la critique de ces décisions, G. COMPAYRÉ, *Des juridictions universitaires*, Paris, 1899, p. 172.

(2) Le Conseil supérieur, dans les arrêts cités à la note précédente, a cherché à éviter ce déplacement de compétence, à écarter la juridiction du Conseil d'Etat, à garder pour soi les litiges et appels de délivrances de certificats de stage. Cette opinion va peut-être avec la doctrine de l'Instruction publique ; elle est contraire aux principes sur le juge de droit commun en matière administrative; du point de vue de textes, enfin, elle est insoutenable, elle présuppose apparemment que le Conseil supérieur est juge d'appel, le Conseil académique ayant : selon l'art. 14 de la loi de 1850, « prononcé, sauf recours au Conseil supérieur, sur les affaires contentieuses relatives aux droits des maîtres particuliers »; le malheur est, en droit, que le Conseil académique ne peut connaître comme juridiction d'un de ses actes administratifs et, en fait, que l'art. 14 susdit fut abrogé par la loi du 30 octobre 1886.

pas qualifiés, ou du moins qui existent sans qu'aucun texte ait défini l'infraction, et qui transparaissent ici ou là sous des dénominations sans uniformité « cause grave..., fait qui compromet la dignité du caractère, l'honneur et la délicatesse..., inconduite ou immoralité..., intempérance ou indélicatesse » (Sénatusconsulte du 16 thermidor an X ; loi du 20 avril 1810, art. 49, 60 ; loi du 20 octobre 1886, art. 41, reproduisant l'art 68 de la loi du 15 mars 1850. — Cons. Sup., 29 janvier 1890 et 27 décembre 1893.)

La discipline, dont le but non dissimulé est de se saisir de pareils faits en dehors des textes, et aussi de modifier ses appréciations suivant les circonstances de fait, retient ces agissements diversement qualifiés dans un esprit de sévérité particulière : en 1886, au cours de la discussion de la loi sur l'enseignement primaire, M. Oscar de Vallée, réclamant une définition légale « de l'inconduite et de l'immoralité » incriminée disciplinairement dans les futur article 41, s'attira cette réponse du rapporteur M. Ferrouillat : « Le maître qui est chargé de l'éducation de l'enfance n'est pas seulement tenu à la morale commune qui oblige tous les honnêtes gens ; il est encore soumis à une moralité particulière « professionnelle ». Il n'est personne qui ne sente que tel acte commis par un homme du monde trouvera peut-être grâce devant l'opinion, tandis qu'il sera reproché très sévèrement, avec beaucoup de raison, à un instituteur et à un professeur ». Une organisation de la discipline s'ensuit : elle a, en la matière, procédé comme ailleurs. Elle s'est à peu près complètement « juridictionnalisée » : toute organisation répressive est dénommée ainsi dès lors qu'à

l'infraction ou à la faute et à la peine est appliqué le principe de la légalité, et que la décision émane d'une juridiction avec les garanties ordinaires des procédures juridictionnelles (1). Toutefois, quelque nette et avancée que soit la tendance à une transformation, la répression disciplinaire n'est pas, au même degré que la répression pénale, arrivée à l'entière juridictionnalisation : la remarque est particulièrement vraie dans l'ordre universitaire. C'est par une sorte de coutume beaucoup plus que par la vertu de textes limitatifs et précis que sont qualifiés disciplinaires : 1° toutes les fautes commises dans l'exercice des fonctions, et aussi 2° tels agissements étrangers à l'exercice de la fonction, mais de nature à diminuer l'honorabilité et l'autorité des membres de l'enseignement, ou encore 3° certaines manifestations d'ordre politique.

Le Conseil supérieur de l'Instruction publique, en tout premier lieu, est l'auteur de cette jurisprudence ; de ce chef, la juridictionnalisation s'est faite. A un autre point de vue, en ce qui touche l'initiative de la poursuite et surtout l'application de la peine, elle n'est pas réalisée, peut-être ne le sera-t-elle jamais, quoiqu'il advienne, et quoique certains auteurs en aient écrit : entre les deux répressions pénale et disciplinaire persisteront toujours des différences de fond qui expliquent leur coexistence (2). La peine disciplinaire ne peut, par nature et en fait, consister jamais qu'en une atteinte portée à la

(1) Cpr. DUGUIT, *L'Etat*, t. II, Les gouvernants et les agents 1903, p. 462. — JÈZE, Note de jurisprudence, dans la *Revue du droit public*, 1904, p. 180. — BONNARD, *Le recrutement et la discipline des fonctionnaires*, 1912, p. 6 et s.

(2) Cf. BONNARD, *De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics*, 1903.

fonction ou aux avantages de la fonction ; la poursuite disciplinaire ne tend et n'aboutit à donner à un fait le caractère de faute que parce qu'il est un manquement à la fonction ou de nature à réagir sur la fonction; dans ces conditions, ici et là, la notion est plus subtile que celle de la propriété ou de la liberté, d'une part, et, d'autre part, que celle d'infraction pénale, dont la seule raison est un manquement aux devoirs sociaux incombant à tous les individus membres de la société.

Il y a ainsi très grand intérêt à étudier cette double action contentieuse et disciplinaire, de façon systématique, avec toutes les différenciations utiles, aux sources mêmes administratives et juridictionnelles de la matière ; la tâche est difficile et délicate tant à raison du petit nombre que du vague de ces sources.

CHAPITRE III

Etude critique de la jurisprudence des Conseils de l'enseignement en matière de moralité professionnelle

Une différenciation est primordiale, celle du contentieux et du disciplinaire. Elle se conçoit plus aisément qu'elle ne s'énonce ou ne s'établit. L'idée paraît hors de doute que si, en 1808, l'Université de France n'avait pas été organisée comme elle le fut, et si un Conseil n'avait pas été institué à sa tête et doté d'une compétence sur toutes les questions, les conseils divers qui ont succédé à cet organe auraient pris simplement figure de comités consultatifs et de conseils d'administration, sans attributions juridictionnelles. Il fait, d'autre part, moins encore de difficulté que leur dénomination courante de « juridictions universitaires » leur vient surtout d'attributions disciplinaires bien plus importantes que les contentieuses ; il paraît, en effet, n'y avoir guère dans l'enseignement que quelques questions contentieuses, touchant les droits de l'enseignement privé ou libre ; les

conseils universitaires les tranchent, encore qu'ils soient composés pour la majeure partie de membres de l'enseignement public: leur compétence professionnelle les habilite, et surtout la représentation de l'Etat et de ses droits dont ils sont investis. La première difficulté, dès lors, est d'établir la différenciation et les aspects de cette distinction du contentieux et du disciplinaire en tant qu'il s'agit, de décider de la moralité professionnelle.

***

§ 1. — EN MATIÈRE CONTENTIEUSE

La matière est fournie par les oppositions à l'ouverture des écoles ou des établissements. La simplicité de la formule est apparente ; il est, par contre, fort délicat de déterminer son champ d'application et de fixer sa mesure. Il convient, à cet égard, de ne point mêler, ni assimiler à l'opposition, même sujette à recours, des questions de principe et des points de vue où est reconnu, ou à tout le moins engagé le droit discrétionnaire de l'administration.

1. *De l'existence et du domaine d'un droit discrétionnaire de l'administration.*

L'admission à prendre part à un concours d'agrégation, est l'une de ces questions ; elle met en relief l'un de ces points de vue. Le Conseil d'Etat, par deux fois, s'en est occupé à la suite d'une décision ministérielle refusant d'admettre un candidat, le 5 juillet 1851, et le 10 mai 1912 ; ses arrêts *Rouget* et *Bouteyre* diffèrent, cependant, dans la mesure où l'un rejette tout sec le recours, « considérant que l'appréciation des motifs de cette décision n'était pas du domaine de la juridiction contentieuse (1) »,

(1) *Recueil des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 498.

et où l'autre, concordant avec la thèse et le fait qu'il n'y a guère d'acte ministériel échappant au contrôle du Conseil, ne découvrait pas un détournement de pouvoir dans les conditions où le ministre, investi du pouvoir de nomination, avait apprécié l'aptitude des candidats et, « dans l'intérêt du service (1) », écarté tel d'entre eux comme non susceptible d'accomplir le service impliqué par la fonction recherchée. La différence porte loin puisqu'aussi bien elle tient en suspens toute la théorie de l'acte discrétionnaire ; cependant la même idée demeure et domine : « l'intérêt du service » impose de reconnaître « que celui qui a le pouvoir de nomination soit libre dans son choix, pour pouvoir exercer plus librement son action sur les fonctionnaires placés sous ses ordres ».

Que la notion de service émerge et prévaille, il n'y a rien que de naturel : la fonction publique s'analyse très justement, dans la ligne ouverte par l'article 30 de la Déclaration des droits de l'homme de 1793, comme « une délégation partielle faite par le législateur, dans l'organisation administrative ou publique, d'une partie de la puissance publique » ; or, l'enseignement est apparu, en réalité, comme l'une des fonctions dont la nature foncière et le caractère légal pourraient « dans l'intérêt du service » faire interdire l'accès à des personnes susceptibles et jugées capables de remplir convenablement d'autres offices publics; à son degré supérieur, là où les élèves sont en âge de juger, l'Etat est dispensé, en tout cas il est moins tenu d'avoir souci de la responsabilité des doctrines enseignées ; au degré secondaire, la profession de cer-

(1) Conclusions HELBRONNER, s. l'arrêt Bouteyre, *Recueil des arrêts*, p. 553 et s.

taines doctrines, l'adhésion à un dogme, l'acceptation d'une discipline peut mettre en échec ou faire suspecter l'indépendance de leçons que, d'un point de vue philosophique ou religieux, la législation a voulu absolument neutres ; au degré élémentaire, des textes formels existent qui ont imprimé aux écoles publiques un plein caractère de laïcité et fait au ministre (L. 30 oct. 1886, art. 17) une obligation de n'en point confier les places à ceux qui ont embrassé l'état ecclésiastique ou commis des actes ou des manifestations naturellement contraires à l'exercice des fonctions publiques.

Mais qu'il faille conserver et assigner aux nécessités et aux textes de politique générale leur plus stricte portée, la nécessité n'est pas moins évidente. Le Conseil d'Etat a donné l'exemple, en tant qu'il a évité une formule générale sur les « incompatibilités attachées à l'état ecclésiastique et les « catégories d'individus » à exclure, eu égard à leur état, des fonctions publiques. M. Hauriou a tiré la leçon, en opposant à l'une des propositions de M. le commissaire du gouvernement Helbronner cette réplique (1) : « Il convient de passer condamnation également sur l'incompabilité établie par le gouvernement entre les fonctions de l'enseignement secondaire public et l'état ecclésiastique... L'enseignement public secondaire n'est ainsi qu'une certaine circonscription du vaste domaine de l'enseignement où, en fait, l'ecclésiastique ne peut pas enseigner, bien qu'en principe il reste capable d'enseigner... C'est une question de politique générale où, pourvu que les formes juridiques soient observées, le droit n'a rien à objecter, d'autant que la liberté de l'enseignement secon-

(1) Note au *Sirey*, 1913, 3, 146, col. 2.

daire existe, et que les ecclesiastiques peuvent exercer dans l'enseignement privé ». Cela trace les délimitations : que le ministre puisse, à défaut ou à l'abri de textes généraux, arguer « de l'intérêt du service..., des mœurs publiques... », pour écarter des fonctions de l'enseignement *public* telle catégorie de citoyens, la chose est grave, dangereuse, inquiétante ; que les mesures aillent au-delà, qu'elles couvrent à tort d'un grief de « moralité » l'opposition à l'ouverture d'une école privée, du même coup l'intérêt du service est débordé ; il ne peut plus être question de pouvoir discrétionnaire de l'administration ; la matière devient « contentieuse » ; le terrain est changé, et le retour se fait à ce qui constitue l'un des objets de ce travail : la notion de la moralité professionnelle » telle qu'elle se dégage au contentieux tout d'abord de la jurisprudence du Conseil supérieur.

2. *De la jurisprudence du Conseil supérieur en matière d'opposition à l'ouverture d'écoles privées ou d'établissements libres.*

Cette jurisprudence est fort large d'une façon générale, pour cette raison que la tradition et la loi ont, en la matière, abandonné au juge un pouvoir arbitraire, souverain, parce qu'il est malaisé « de prévoir, de doser et de classer à l'avance ». Elle a été influencée par le maintien et le progrès de cette règle, de morale sociale, qu'il faut faire pénétrer « le droit » dans toute matière où s'exerce un pouvoir placé près des sujets et exposé par cette proximité même à la partialité. Il importe toutefois de n'en rien laisser perdre : le point de vue moral doit passer au premier plan, toutes les fois qu'un inérêt social paraît

attaché à l'honneur et à la dignité des individus ou des professions ; ce qui est le cas pour l'enseignement et ses maîtres, ainsi que la démonstration en a été essayée ci-dessus (p. 8 s.) ; un auteur a donné à l'idée cette juste forme : « Si l'instituteur privé exerçait une profession libre, il n'y aurait aucune raison de l'astreindre à une moralité que, faute de meilleure dénomination, nous appelons professionnelle..., mais l'enseignement privé n'est pas absolument libre ; il est dans une situation intermédiaire entre le service public et la liberté (1). »

Dans le domaine qui semble être le sien, celui des oppositions à l'ouverture d'établissements libres d'enseignement secondaire ou d'écoles primaires privées, les réalisations de cette jurisprudence ne sont pas fort nombreuses, du moins bien aisées d'abord à découvrir, et ensuite à classer. Il est plus rapide d'affirmer l'existence que de produire les termes des décisions d'autres conseils que le Conseil supérieur. Sans doute, des lois du 15 mars 1850, art. 28, et du 14 juin 1854, art. 27, à celle du 30 octobre 1886, art. 37 § 3, et 38 § 2, quelques décisions se rencontrent où « l'intérêt des mœurs publiques » est le motif indiqué à l'appui de l'opposition ; il n'en reste pas moins vrai, d'une part, que la décision des conseils académiques, dont l'appel fut de 1880 à 1899 porté devant le Conseil supérieur, ne sont pas publiées, et que, d'autre part, celles du Conseil supérieur l'ont été à peine depuis 1880 ; d'où une difficulté réelle à faire état et à donner les preuves d'une « jurisprudence ». Cette difficulté s'augmente du fait de la relation très

(1) Et. THILLY, *Des oppositions à l'ouverture des écoles primaires privées*, Dijon, 1920, p. 99.

sommaire dans les arrêts du Conseil supérieur des motifs d'opposition, alors que, comme il va être montré, les circonstances varient avec les espèces et se laissent mal enserrer dans une définition satisfaisante.

3. *De la notion de moralité professionnelle et de ses élargissements successifs :*

a) Les conséquences nécessaires

Le plus sûr qui puisse être retenu ou dégagé apparamment des arrêts, c'est une habitude ancienne de prêter attention minutieuse aux « antécédents des postulants » et de tenir la main très ferme à tout ce qui se réfère à l'intégrité, à la dignité et à l'impartialité nécessaires au chef ou au maître d'une école ou d'un établissement : la conduite antérieure des déclarants fournit des gages de leur attitude future ; des renseignements douteux, comme disait la Circulaire du 4 janvier 1851, inexacts, incomplets ou contradictoires (1), sont indices d'improbité et de manquement moral.

Des fléchissements très accidentels de la jurisprudence du Conseil n'ont, à cet égard, aucune valeur contraire : un récent arrêt a considéré « qu'en fait l'état de faillite ne saurait justifier l'opposition dans l'intérêt des bonnes mœurs », telle qu'au vu de l'article 5 de la loi du 30 octobre 1886 l'avait formée l'inspecteur d'Académie et maintenu le Conseil départemental ; il est tout à fait en dehors de la règle, contraire à la tradition du Conseil supérieur, et opposé à la doctrine commune qui envisage la faillite

(1) Cons. sup., 24 décembre 1885, *Liques;* Bulletin administratif, 1885, n° 681, p. 1265; 20 mars 1911, *Ollagnier*, Schmidt, IV, p. 181.

comme une cause de diminution de capacité civile et civique et une preuve de déchéance morale ; mais peut-être convient-il de n'y voir qu'une condamnation, en termes fâcheux, de l'application extensive et fausse de l'article 5 de la loi du 30 octobre 1886 qu'avait faite le Conseil départemental (1).

Il va sans dire qu'une condamnation fonde une opposition au nom des « bonnes mœurs » (2), et il n'y a pas lieu de distinguer, selon qu'elle fut correctionnelle ou disciplinaire, telle une révocation effectivement prononcée (3). Il est tout à fait naturel de ne point admettre à exercer, à titre privé, dans la même commune surtout, celui ou celle contre qui une révocation est relevée et dont l'activité constituerait un scandale, un trouble ou un malaise (4). Par contre, il importe peu que les condamnations aient fait l'objet d'une réhabilitation prononcée par décret ; depuis la loi du 14 août 1885, la réhabilitation, tout comme le relèvement des peines disciplinaires dans les conditions prévues par celle du 17 juillet 1908 (5), efface pour l'avenir l'effet des condamnations correctionnelles encourues, les incapacités ou les déchéances indépendantes de l'exécution de la peine remise ; la mesure reste néanmoins impuissante à enlever à l'autorité le droit d'apprécier et de décider au contentieux, souveraine-

(1) Cons. sup., 22 juillet 1908, *Parent*, Schmidt, IV, p. 161.

(2) Cons. sup., 11 décembre 1903. *Mouly*, Schmidt, III, p. 315.

(3) Cons. sup., 12 janvier 1900. *Busine*, Schmidt, II, p. 109.

(4) Cons. sup., 28 juillet 1899, *Juge*, Schmidt, II, 108, 11 décembre 1903, *X*, ib. III, p. 109.

(5) V. sur la portée de cette loi, Cons. sup., 21 juillet 1909, dans le recueil de notre maître J. Delpech : *Statut de l'enseignement supérieur*, 1922, p. 201.

ment, les garanties de « bonnes mœurs » offertes par le postulant (1).

Il ne fait plus doute que des mesures gracieuses, législatives, gouvernementales ou juridictionnelles, amnistie, grâce, réhabilitation ,relèvement, constituent des modes d'extinction des peines disciplinaires ; l'opinion stricte qui, rapprochant la peine disciplinaire de la condamnation civile, répugnait à admettre pour la puissance publique le droit de disposer sous forme de mesure gracieuse d'intérêts privés et de la réparation du dommage causé au corps social, a perdu ou tout crédit ou beaucoup de terrain (2) ; en tout cas, il n'est pas discuté, du point de vue universitaire, que, comme en droit pénal, ces mesures n'ont aucun retentissement sur les droits des tiers et de l'administration vis-à-vis des fonctionnaires amovibles et sans état (3) : la condamnation originelle emportait présomption légale de faute contre l'honneur , l'effet de la peine disciplinaire attachée à la condamnation pénale peut cesser comme celle-ci ; mais il reste vrai en un sens qu'elle est toujours principale, au même titre que l'action disciplinaire est toujours distincte de l'action publique, et il est incontestable que la protection de la

(1) Cons. sup., 24 mars 1887, *Chou*, Schmidt, II, p. 216, 27 décembre 1886. *Abbé Mercadier*, Schmidt, IV, p. 98. Cons. sup., août 1922, *X*, Bulletin administratif, août 1922.

(2) Voir à propos de l'amnistie : Cons. d'Etat 13 mai 1881; *Brissy*, avec les conclusions de M. le commissaire du gouvernement MARGUERIE, *S.* 82. 2. 32; *D.* 82. 3. 97; note ESMEIN, sous Paris, 25 août 1881, *Brucken*, *S.* 82. 3. 73.

A propos de la grâce : GAUDRAINCOURT. *Du droit de grâce sous la IIIe République*, p. 46 et s. Avis du Cons. sup. de l'inst. publique, à la demande du ministre Rouland, 7 juillet 1857, et du Cons. d'Etat, sur le le rapport de M. le Conseiller Du Mesnil, 4 août 1892. NÉZARD. *Les principes généraux du droit disciplinaire*, 1902, p. 200.

(3) H. NÉZARD. — *Ibid*, p. 209.

moralité professionnelle et de l'honneur corporatif doit demeurer sauve toujours.

L'idée a entraîné d'autres conséquences et fondé d'autres solutions. Loin de s'attacher exclusivement aux condamnations mêmes, le Conseil supérieur, pour valider des oppositions, a pris en considération, après les avoir reconnus exacts, « les renseignements douteux » recueillis sur les déclarants et les circonstances propres à faire suspecter leur sens moral, leur probité, leur tenue : qui a fourni sur sa situation et l'emploi de ses dix dernières des indications insuffisantes, contradictoires ou erronées est débouté de sa demande d'ouverture d'école ou d'établissement (1) ; qui a pris simultanément dans des actes ou déclarations qualité de boursier d'écoles de pharmacie, de préparateur de Faculté des sciences, de chef d'institution privée, est disqualifié et suspecté de manquements graves, d'actes contraires à la morale professionnelle et publique (2) ; qui a mené pendant plusieurs années très vive lutte avec une partie de la population ou pris au cours de manifestations électorales figure d'homme passionné et dépourvu de calme, est privé du droit de diriger une école dans la commune, théâtre de ces incidents fâcheux (3).

Tout cela est de la bonne politique contentieuse, de la sagesse qui sollicite puissamment l'adhésion : la fonction d'enseignement implique volonté, sentiment, détermination ferme de la pensée, rejet de tout laisser-aller anar-

(1) Cons. sup., 24 décembre 1885, *Ligues*, et 20 mars 1911, *Ollagnier*, précités ; 16 décembre 1908, *Troncy*, Schmidt, IV, p. 120.

(2) Cons. sup., 19 juillet 1905, *Bougette*, Schmidt, III, p. 107.

(3) Cons. sup., 14 janvier 1898, *Solassol*, Schmidt, III, p. 107 ; 21 février 21 février 1913, *Cardinal*, Bulletin administratif 1913, n° 2068, p. 155.

chique, ressources intérieures, réforme et sévérité des mœurs ; d'elle, comme de la foi et de bien des doctrines, il est loisible de dire : il faut accepter ou rejeter cet ensemble et prendre son parti. Les solutions contentieuses sont une partie de cet ensemble ; constituées sur le plan qui vient d'être indiqué, elles ont été complétées comme il va être dit, avec une expérience et une finesse dont il est bon, pour l'administration, pour ses conseils et pour tous ses sujets, qu'elle détienne et impose le monopole à l'encontre des opinions et des agissements qui les contredisent.

b) Les élargissements successifs de la notion

Ainsi la violation commise ou facilitée de la loi de l'obligation scolaire a prêté à une très souple et originale extension de la notion de moralité professionnelle. On a vu, en effet, le Conseil supérieur, à plusieurs reprises, valider l'opposition faite « dans l'intérêt des bonnes mœurs » par un inspecteur d'Académie à l'ouverture d'une garderie où des enfants d'âge scolaire avaient été réunis et retenus, aux jours et heures d'école, pour y être, en dehors de tout enseignement primaire, instruits du catéchisme et initiés à des travaux manuels. La première tentative d'investissement de la position paraît remonter à l'arrêt *Beucher* (1) du 22 juillet 1899 ; l'opération était pleinement systématisée, le 21 décembre 1900, avec l'affaire *Houdoyer* (2), et, par la suite, les données en ont été attestées et appliquées à l'encontre du complice, pour le déclarer

(1) Schmidt, II, p. 101.
(2) Schmidt, II, p. 103.

au même titre que l'auteur principal, à raison de sa participation à la tenue irrégulière d'une garderie, incapable d'ouvrir une école (1). L'argument est net, expressif, impérieux : l'acte en cause impliquait volonté de frauder la loi par inobservation, soit des délais préalables à l'ouverture d'une école, soit de l'obligation pour les enfants de la fréquentation scolaire ; la juridiction universitaire a été chargée de l'examen de la moralité de l'instituteur au triple point de vue civique, professionnel et privé ; la juridiction condamne l'acte et confirme l'opposition (2).

La sanction sera accidentellement rigoureuse ; elle a fléchi dans une espèce, eu égard à des « circonstances de fait » d'ailleurs mal définies (3) ; foncièrement, elle est salutaire, morale, bienfaisante : « tout est sain aux sains..., tout est sain qui part d'une âme saine », a dit un grand critique contemporain ; la loyauté du tempérament et des gestes est de ces valeurs sûres qu'il faut à tout prix introduire et maintenir dans le capital moral des éducateurs de la nation. La voie disciplinaire y a servi tout particulièrement ; elle a fait des apports considérables à la théorie et à la définition esquissée et poursuivie par la voie contentieuse.

§ 2. — EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE

La distinction du contentieux et du disciplinaire frappe assez aisément l'esprit ; elle donne corps à cette vue que la volonté de l'être humain, avec ses besoins,

(1) Cons. sup., 21 juillet 1908, *Cisson*, Schmidt, IV, 153.

(2) Cons. sup., 23 mars 1901, *Berthelot*, Schmidt, II, p. 104 ; 23 mai 1902, *Cladière*, ibid., II, p. 116 ; 21 avril 1904, *Laclôtre*, ibid., III, p. 299 ; 20 mars 1911, *Ollagnier*, précité.

(3) 22 juillet 1908, *B...*, Schmidt, IV, p. 223.

ses désirs et le souci de réaliser un intérêt propre, n'est pas le tout du droit : à côté et au-dessus des intérêts spéciaux dont l'arbitrage, la protection ou la condamnation juridique est l'œuvre du contentieux, il en est de collectifs et de permanents, tels l'ordre et l'honneur d'une corporation, la sécurité et la dignité professionnelles, qui justifient l'existence et postulent l'organisation d'une discipline. Dans les régimes politiques fondés sur la liberté et administrés avec le concours de l'opinion, une répression spéciale doit être organisée et appliquée à l'encontre de ceux dont la fonction exige sans cesse la confiance publique et dont les agissements ont par hasard constitué un manquement aux « devoirs d'état » et un trouble à « l'ordre » (1). Il s'ensuit l'établissement de juridictions disciplinaires corporatives spéciales elles aussi : alors, en effet, que les juridictions civiles et pénales ont pour but de maintenir le droit positif et sont astreintes à des règles de droit strict, les disciplinaires ont pour mission de faire prévaloir la morale ou plutôt certaines morales ; ce faisant, elles demeurent libres de faire la part des principes et des réalités et, amenées à juger en fait, de suppléer au silence ou à l'incertitude des textes écrits ; au surplus, incapables au même titre que les autres tribunaux de statuer par voie de disposition générale et réglementaire (2), elles exercent un pouvoir, non de législation, mais seulement de juridiction.

(1) Cf. Morin. *Discipline des cours et tribunaux*, 3e édition, 1868, t. II, n° 645, p. 687.

(2) Cpr. Cass. 10 janvier 1887, *D.* 87. I. 221 ; 3 juillet 1895, *S.* 95. I. 484, *D.* 96 I. 398.

1. — *L'indépendance des juridictions disciplinaires et répressives*

Apparemment, et quoi qu'en aient dit les plus considérables des auteurs, Duguit, G. Meyer, cette répression disciplinaire n'est point, quant à son fondement, assimilable à la répression pénale ; encore moins, l'est-elle quant à son objet et à ses conséquences. Le caractère mixte de l'action disciplinaire, d'après la vieille opinion de Morin (1) n'est rien moins que certain ; toute l'organisation de la sanction accuse, en réalité, entre les deux droits bien plus des différences, pour les séparer, que des ressemblances, pour les unir.

La poursuite disciplinaire n'est pas une obligation pour l'Etat ou le groupement social (2). Les infractions disciplinaires sont répréhensibles et punissables en tant que violations d'obligations particulières à la catégorie toute spéciale de l'agent (3) : alors qu'en règle générale ce qui n'est pas défendu est licite et ce qui est défendu ne l'est que par rapport au trouble causé à l'ordre ou à la sécurité publique, la discipline ne permet pas ce sur quoi la loi se tait, si le fait est défendu ou peut être considéré comme défendu par la morale ou des scrupules propres à la profession, abstraction faite de toute définition écrite dans un texte et en dehors aussi de tous éléments légaux de territorialité ou de rétroactivité de la loi (4). D'autre part, l'action disciplinaire — le trait est frappant et décisif — a une indépendance qui la quali-

(1) *Discipline des cours et tribunaux*, t. II, n° 645, p. 187. Cpr. DUPIN, Réquisitoire sous Cass., 5 juillet 1858, *D.* 58. 1. 271.

(2) G. VIDAL. *Cours de droit crimin.*, 2e édit., 1901, p. 77.

(3) Cass., 9 juin 1890, *D.* 91. 1. 453.

(4) Cass. 5 juillet 1858, précité.

fie et la spécialise de manière évidente et indiscutable : elle a été, disait déjà Troplong, dans son réquisitoire de 1844 pour l'affaire *Carle* (1), « toujours distinguée de l'action publique comme appartenant à un ordre d'idées différent. Cette distinction est si profonde et si tranchée qu'il a été plusieurs fois décidé que le même fait peut, après épuisement de l'action criminelle, donner sujet à l'action disciplinaire » ; ce qui s'énoncerait plus brièvement : la règle *non bis in idem* n'a point de place, le même fait peut être poursuivi par l'action disciplinaire avant, pendant ou après l'exercice de l'action pénale. L'opportunité de surseoir à l'action disciplinaire quand une action publique est intentée n'est pas douteuse ; qu'une décision disciplinaire ne puisse après coup statuer sur la réalité de faits admis par la décision pénale, c'est encore chose logique. Il n'en demeure pas moins certain en principe que l'exercice d'une action est indifférent à celui de l'autre, et aussi que, sans nouveaux griefs, un même fait peut motiver successivement deux poursuites disciplinaires (2), et enfin que la « contrariété de jugements » n'est point redoutée en la matière, « attendu que les règles d'appréciation sont complètement différentes (3) : tout est spécial, l'incrimination, la procédure, la pénalité, le jugement.

Ce sont là des solutions acquises en jurisprudence depuis longtemps. En 1858 la Cour de cassation leur donnait cette forme : « Le pouvoir disciplinaire apprécie les faits qui lui sont soumis, non au point de vue du

(1) Sous Cass., 6 mai 1884, *D.* 44. 1 193.

(2) Cass., 21 août 1849, *S.* 49. 1. 620 ; *D.* 49. 1. 226, Pau, 4 janvier 1880, *S.* 81. 2. 88.

(3) Lyon, 7 novembre 1873, *S.*, 74. 2. 88.

droit pénal et du trouble causé à l'ordre social, ni au point de vue du droit civil et de l'atteinte portée à un intérêt privé, mais seulement dans leurs rapports avec l'honneur et la considération du fonctionnaire inculpé ; il est, par conséquent, dans ses attributions de connaître de toute infraction, quelle qu'en soit la nature, qui aurait pour effet de compromettre tout à la fois la réputation de probité ou de délicatesse de ce fonctionnaire et l'autorité morale ou la dignité dont il est revêtu ; ainsi l'action disciplinaire ne peut être entravée ou restreinte par des règles qui lui sont étrangères ». Le seul intérêt social qui puisse justifier le droit disciplinaire est précisément d'exercer son empire là où la loi positive commune trouve des limites d'action.

A ce sujet l'affaire *Mortaize* est la première qui porte adhésion du Conseil supérieur de l'Instruction Publique à ces principes : un ci-devant frère des Ecoles chrétiennes, frappé d'interdiction absolue d'enseigner par le Conseil départemental, malgré qu'il eût été relaxé par le tribunal correctionnel d'une poursuite pour attentat à la pudeur, a été débouté de son appel, motif pris (1) de la faculté intangible pour le conseil départemental de faire usage de l'article 41 de la loi du 30 octobre 1886 et d'apprécier l'immoralité : relaxe et acquittement n'effacent pas toujours et de toute manière les soupçons et le danger nés de la présence d'un tel maître dans une école (2) ; des circonstances de fait expliquent parfois de telles décisions ; la non-culpabilité de l'inculpé est attestée, mais la matérialité des faits n'en subsiste pas moins.

(1) Cf. même solution et mêmes motifs dans l'aff. *Bodez*, 26 juillet 1894, Schmidt, I, p. 286.

(2) Cons. sup., 28 décembre 1894, aff. Mellin, 14 janvier 1897, aff. Olivé, Schmidt, I, p. 288, 152.

En réalité, il y a fréquemment concordance entre les actions répressives et disciplinaires ; toutefois celle-ci n'est ni constante, ni absolue : certains actes échappent à la répression, ou bien sont abandonnés par les juridictions dont ils relèvent, mais il arrive que le juge disciplinaire s'en saisit, et l'autorité administrative tient à cette intervention comme à une garantie, à un renforcement de la moralité professionnelle. C'est même là une des singularités de la matière. Elle prend intérêt, au regard de l'article 5 de la loi de 1886, en ce qui concerne tout spécialement l'interdiction d'enseignement et l'effet de la réhabilitation : l'interdiction résulte, d'après les textes, *ipso facto*, de la condamnation répressive ; elle tombe, d'office également, au cas de réhabilitation judiciaire ; mais si elle a été prononcée par la seule juridiction disciplinaire ; au surplus, la possibilité a toujours été reconnue à du Conseil supérieur (1), attendu que ni réhabilitation, ni amnistie, ni grâce n'ont d'effet en matière disciplinaire ; au surplus, la possibilité a toujours été reconnue à l'administration d'empêcher des réhabilités judiciaires amnistiés, dont elle juge la moralité insuffisante ou incertaine, d'ouvrir une école privée (2) ; en tous cas le Conseil supérieur se réserve toujours d'apprécier si un fonctionnaire frappé a donné, après un délai même assez long, des preuves d'amendement suffisant pour que sa demande en relèvement soit accueillie (3).

(1) 21 juillet 1888, *Pérot ;* 19 juillet 1892, *Delmas ;* 25 juillet 1893, *Rossi*, Schmidt, I, p. 310, 285, 286.

(2) Arrêts *Chou-Mercadier*, précités.

(3) Cons. sup., 4 juillet 1922; *Bulletin administratif*, n° 2403, p. 159.

2. — *Le domaine de l'action disciplinaire*

Ce qui caractérise la discipline, c'est d'une part, qu'elle est subie sans que, d'habitude, la nécessité en apparaisse immédiatement à l'individu frappé ; c'est, d'autre part, qu'un profit général peut être certainement retiré de son exercice, quand elle est conforme à sa mission, hardie en ses exigences et prudente en ses manifestations. Il ne doit pas être impossible de dire aussi d'elle qu'elle est un « amour des âmes aventurées », et de ses décisions qu'elles récèlent « une force avec laquelle ceux-mêmes qui les méprisent comptent plus qu'on ne croit » : elle intimide préventivement, elle sanctionne au besoin, pour faire les individus meilleurs, pour assurer leur crédit, pour guider et pour redresser leur tact et leur dignité, leur vigilance et leur droiture (1). Tel est l'objectif de la discipline de l'Université ; elle assujettit à ses fins l'enseignement public, de même que l'enseignement privé, avec des modalités imposées par le régime propre de chaque ordre ; d'autre part, elle fait déborder son emprise de ce qui est son domaine logique, les actes de la fonction, à un ordre de faits, ceux de la vie privée, dont le retentissement sur le corps des maîtres tout entier est réel au point de faire plier, dans un intérêt social, le principe de la liberté individuelle.

A. — *Sa définition d'après la loi.* — Ici et là, qu'il s'agisse de la vie professionnelle, pour l'imprégner toute de respect de la loi de fonction, d'obéissance à la hiérarchie et de loyalisme civique, ou bien de la vie privée, pour éviter que, dans la satisfaction du corps ou le

(1) Voir les motifs de l'arrêt Cons. sup., 23 juillet 1898, *Granger*, Schmidt, I, p. 154.

désordre de l'imagination, elle se pervertisse et se détache de toute morale, la discipline s'est trouvée en présence de la même difficulté et elle lui a donné la même solution.

La difficulté s'est posée quant aux membres de l'enseignement libre. Pour le degré supérieur, les lois des 12 juillet 1875 et 27 février 1880 ont prévu l'exercice de l'action disciplinaire ; or, les seuls motifs de poursuite prévus (Loi du 12 juillet 1875, art. 22) sont l'inconduite notoire, l'enseignement contraire à la morale et aux lois, les désordres occasionnés ou tolérés par le maître. Pour le degré secondaire, les textes datent de 1850, et ils ont fait mention, outre la négligence dans la tenue du registre du personnel (Décret du 20 décembre 1850, art. 6), des désordres graves dans l'établissement, de l'inconduite ou de l'immoralité, de tous les actes contraires à la santé physique ou morale des enfants (Loi du 15 mars 1850, art. 67 et 68). Pour le degré primaire, la réglementation légale date de 1882 ; mais les expressions sont bien à peu près les mêmes : inobservation des mesures prescrites dans l'intérêt des « mœurs » et de la santé des élèves (Décret du 18 janvier 1887), inconduite et immoralité (Loi du 28 mars 1882, art. 10).

Les fonctions d'enseignement sont si complexes et si délicates qu'il importait très certainement de mettre obstacle à l'arbitraire de l'action disciplinaire, de lui imposer prudence et équité, et d'en réduire législativement les risques. Cependant la portée strictement limitative des textes devait faire doute ; la question s'est, à plusieurs reprises, posée de savoir si, en dehors des cas énoncés et en l'absence d'une poursuite correctionnelle fondée sur un des

chefs spécifiés, l'action disciplinaire devait être écartée, déclarée impossible.

A priori, ce qui a été dit ci-dessus (p. 59) sur l'indépendance de l'action disciplinaire par rapport à l'action pénale, légitime une réponse négative. En un arrêt *Dubuc* du 25 février 1876, le Conseil d'Etat décidait en ce sens (1). La jurisprudence du Conseil supérieur a été plus longue à se fixer : une première fois, il était appelé de la condamnation portée, eu égard à l'article 4 de la loi du 30 octobre 1886, contre le directeur d'une école privée qui y avait employé en qualité d'instituteur un jeune homme n'ayant ni l'âge réglementaire, ni les titres requis ; l'application d'une peine disciplinaire selon l'article 41 de la loi fut déclarée régulière encore qu'une poursuite devant la juridiction pénale n'eût pas été entamée (2). Peu après, le point de vue semble changer : une démarcation assez nette est apparemment établie entre le délit correctionnel et la faute disciplinaire, et le pas est donné à la justice pénale. Puis à un intervalle de près de dix ans, cette doctrine est reproduite dans l'interprétation des articles 40 et 36 de la loi de 1886 (3) : le fait (admission de filles et garçons dans la même classe), dit très nettement l'arrêt *Delpérié*, ne saurait rentrer dans les fautes professionnelles de l'article 41. La doctrine n'était pas définitive : en 1905, dans le cas d'une institutrice *J.* frappée par un conseil départemental pour avoir reçu dans son école une fillette de moins de cinq ans, un revirement s'avère dans ce considérant : « Le

(1) *Recueil des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 197.

(2) 20 juillet 1888, *Dubourdieu*, Schmidt, I, p. 300.

(3) 28 décembre 1898, *Dames Lafuste et Bernard*, Schmidt, I, p. 281, 282 ; 282 ; 8 juillet 1897, *Delpérié et Bégon*, ibid., p. 289, 290.

fait, bien que constituant un délit et pouvant donner lieu à des poursuites correctionnelles, n'en reste pas moins une faute grave commise dans l'exercice des fonctions qui peut donner lieu à l'action disciplinaire » (1) et le même principe sert, le même jour, à condamner une autre institutrice qui avait, à l'inverse, gardé à l'école enfantine une fillette de plus de sept ans (2). Dans les deux cas, les parties avaient infligé échec à la loi scolaire ; le Conseil tint cette mise en échec pour un acte d'immoralité au sens de l'article 41 de la loi de 1886.

Que la juridiction correctionnelle soit saisie, si le scandale est estimé grave par les autorités chargées de l'ordre public ; qu'en tous cas, la juridiction disciplinaire intervienne, attendu qu'il y a eu un trouble jeté dans le service de l'enseignement, telle est la thèse à laquelle se rangeait en dernière analyse le Conseil supérieur. Elle a été contestée dans le recueil *Sirey* : celui-ci relève, comme élément décisif, le fait que l'article 40, à la différence du suivant, ne contient pas les mots « sans préjudice des poursuites disciplinaires » ; il conclut de cette omission, et à l'encontre de l'opinion commune, qu'il n'y a pas indépendance des deux actions ; enfin il ajoute cet argument, tiré d'une prétendue volonté de la loi, qu'il ne faut point permettre à l'inspecteur d'Académie de déclancher la procédure disciplinaire là où le judiciaire n'a point de part. La critique n'est pas décisive ; la base en est fragile, attendu que les rédactions législatives ne sont point communément assez parfaites pour prêter à un échafaudage de raisonnements stricts ; ensuite, les dé-

(1) *J.* 18 juillet 1905. Schmidt, III, 458 s., *S.* 1906, 3. 41.
(2) *B.* Schmidt, III, p. 459.

ductions théoriques et les raisons d'ordre pratique dont elle fait état ont tout l'aspect de pétition de principe ; enfin, les considérations doctrinales et les données jurisprudentielles ci-dessus reproduites en ruinent l'autorité. Il n'y a donc plus qu'à exposer les réalisations des idées établies : il semble légitime de les classifier en deux groupes, selon qu'elles fournissent une sanction aux devoirs professionnels ou qu'elles tendent à un redressement d'actes de la vie privée.

B. — *Ses applications pratiques.*

I. — *Sanction des devoirs professionnels.* — Cette rubrique est très compréhensive ; il y a quelques pages (p. 64), nous cherchions à en systématiser le contenu dans une formule ; il faut maintenant étudier les trois éléments qu'elle utilisait : respect de la loi de fonction, obéissance à la hiérarchie, loyalisme civique.

A. *Respect de la loi de fonction.* — Il a été mis en cause dans trois cas : fraude au régime scolaire ; négligences dans le service ; injures et sévices au préjudice des élèves. Tout dissemblables qu'ils soient, ils ont comme trait commun et pour principe de rapprocher la faute professionnelle de l' « immoralité » et de tendre à la sauvegarde de l'autorité morale nécessaire à tout maître ; et c'est ce but même qui a permis d'étendre aux membres de l'enseignement libre ce qui allait de soi pour ceux de l'enseignement public.

1. — C'est à propos de *fraudes au régime scolaire* par des membres de l'enseignement libre que la jurisprudence du Conseil supérieur s'est fixée (1) ; ces fraudes ne

(1) V. à propos de présentation aux examens du certificat d'études de candidats n'ayant pas l'âge légal, Cons. sup., 25 juillet 1893. *Chambert*, Schmidt, t. I., p. 302.

se conçoivent guère de l'autre côté, à raison de la surveillance à laquelle l'enseignement public est soumis. Dans le champ ainsi restreint, elles se sont produites surtout à l'encontre des lois organiques de l'enseignement primaire ; mais il était fatal qu'elles débordassent ces limites, elles n'y ont pas manqué à la suite des lois sur la dissolution des congrégations et des entraves à l'enseignement congréganiste ; d'où, les poursuites sous le couvert de l'article 68 de la loi du 15 mars 1850 et des condamnations pour improbité et immoralité professionnelle dans des hypothèses, soit de reconstitution par un directeur d'une congrégation dissoute (1), soit d'exercice de fonctions directoriales sous un prête-nom ou de substitution frauduleuse d'un directeur effectif à celui déclaré à l'autorité académique (2).

2. Les *négligences dans le service*, quel qu'il soit, intéressent au premier chef la loi de la fonction, son but social et sa garantie ; elles prennent un caractère manifeste et tout particulier de gravité dans le service de l'enseignement ; elles y sont comme autant de causes de déperdition et de risques de ruine du service tel que le législateur l'a conçu et a entendu l'imposer. Les sévérités disciplinaires ont, dans ces conditions, le double but de maintenir l'agent dans « la ligne de la fonction » et d'éviter un amoindrissement au « prestige de l'enseignement » (3). Nul ne doutera de ces choses, dès lors qu'il

(1) Aff. *Villars*, 5 janvier 1881, *S.* 82. 3. 73 ; *Labrosse*, 28 décembre 1881, *S.* 83. 3. 49.

(2) Aff. *Queslin*, *Faure*, *Le Clanche et Boulley*, *S.* 83. 3. 18 ; Cons. sup., 25-27 juillet 1881.

(3) Aff. *Granger*, Cons. sup., 23 juillet 1898, précité.

songera à des irrégularités telles qu'absences fréquentes sans autorisation ou refus de rejoindre le poste assigné (1). Bien peu feront difficulté d'en reconnaître l'exactitude quand il s'agira des maîtres de l'enseignement public ; vis-à-vis de ceux-ci les autorités hiérarchiques et la juridiction disciplinaire peuvent se contenter de qualifier pareilles omissions « fautes graves » pour les réprimer. La condition de l'enseignement libre vis-à-vis duquel la loi a limité les pouvoirs d'autorisation et de surveillance exige des qualifications un peu plus poussées et précises ; le Conseil supérieur de l'Instruction publique faisant face à cette obligation a, encore une fois, utilisé les prévisions de l'article 41 de la loi de 1886 et recouru à l'idée de « moralité », et de même qu'il prononçait le retrait d'emploi à l'encontre de l'instituteur inexact, il a validé l'interdiction d'enseigner, en un cas, au préjudice d'une directrice d'école libre (2) qui n'y donnait pas l'enseignement et ne surveillait pas effectivement ses adjointes, et, dans une autre cas, à l'encontre d'un maître de pension récidivant à admettre dans un local nouvellement construit plus de pensionnaires que ceux autorisés par le Conseil départemental (3).

3. Interdire les *injures*, *sévices et voies de fait* contre les élèves a été l'une des toutes premières préoccupations du législateur : dès 1833, ces actes déréglés étaient compris dans la catégorie des fautes d'inconduite et d'immoralité ; ils ont été, à des dates récentes, condamnés par des tribunaux d'Alsace et de Lorraine, en réaction contre

(1) Aff. *Grenet*, Cons. sup., 14 janvier 1899, aff. X.., 21 décembre 1900, Schmidt, I, p. 155, et II, p. 69.

(2) 19 décembre 1904, *B.* ; et 19 décembre 1905, *L.* ; Schmidt, III, p. 467.

(3) 21 juillet 1900, *X.* ; Schmidt, II, p. 69.

les mœurs allemandes (1). Le respect des enfants, tout à la fois dans leur personne physique et dans leur dignité morale (2), a été imposé aux maîtres, à peine d'interdiction de ceux qui, ayant manqué à ce respect, ont manqué pour eux-mêmes de vertu et doivent manquer d'estime publique. Le Conseil supérieur a eu rarement à statuer sur un pareil ordre de questions ; la raison en est surtout que les sentences rendues par les juridictions inférieures portaient sur de pures questions de fait et ne prêtaient guère à discussion ; du moins, il n'a pas manqué, quand l'occasion s'en est offerte (3), de mettre en valeur, dans ses motifs, plus peut-être que par la sévérité de la condamnation, l'idée que la rigueur des châtiments corporels est chose contraire à l'esprit des règlements scolaires et que la faute est aggravée en raison de l'âge des enfants et des circonstances de la punition.

B. *Obéissance à la hiérarchie.* — Il semble quelque peu surabondant d'indiquer — tant la chose va de soi — l'obligation du respect et de la déférence envers les autorités chargées de diriger ou de surveiller le service de l'enseignement ; il n'échappe point surtout à la réflexion

(1) Cpr., jugement du Landsgericht de Metz, *Jurist. Zeitschrift f. Els-Lothr*, t. XXIII, p. 486, et Trib. supérieur de Colmar, 29 octobre 1919, *Z., Rev jurid. d'Als.-et-Lorr.*, t. I, 1920, p. 97, avec note E. WILHELM.

(2) 28 décembre 1892, *Proust*, Schmidt, I, p. 301. Instituteur public coupable d'attouchements obscènes sur plusieurs fillettes, ses élèves, — faits témoignant d'immoralité qui rend le sieur Proust indigne d'élever la jeunesse.

(3) *Francastel*, Schmidt, t. I, p. 309, et surtout *D.*, 23 décembre 1904, Schmidt, III, p. 166. Directrice d'école maternelle privée qui, pour des motifs puérils, exposait des enfants de 3 à 4 ans, en hiver, dans la cour de l'école, les bras liés derrière le dos, la tête enveloppée dans un mouchoir. — Rpr. aff. *Luneau*, 28 décembre 1892, Schmidt, I, p. 301.

que cette délimitation offre des difficultés toutes spéciales par rapport aux membres de l'enseignement libre.

I. — Certains esprits primesautiers inclineraient peut-être à soutenir qu'à l'égard des autorités administratives qui les surveillent, les membres de l'enseignement libre ne sont pas tenus à une déférence plus grande que le commerçant envers l'employé du fisc ou le vérificateur des poids et mesures qui se présente à lui pour contrôler ses registres ou les instruments de son commerce. Cette thèse sera abandonnée très vite s'ils considèrent la mission, la délégation tolérée ou impartie par la loi aux membres de cet enseignement ; si l'analyse de cette mission telle qu'elle a été essayée dans la première partie de ce travail est exacte, le premier effet en est de faire reconnaître, dans « l'intérêt du service », à la charge de ces maîtres une obligation de déférence hiérarchique ; elle paraît, en tout cas, être dans l'esprit de la jurisprudence du Conseil supérieur.

Avoir menti au Conseil départemental, afin de se disculper d'un faux, puis équivoqué dans la défense, a été tenu pour un défaut de respect envers le Conseil et puni des peines prévues à l'article 41 de la loi de 1886 (1). Avoir écrit ou du moins laissé subsister au tableau noir de la classe une phrase injurieuse pour le président du Conseil des ministres a été qualifié de faute contre la tenue professionnelle (2). Avoir inséré dans la notice annuelle réglementaire de véhémentes déclarations et adjurations pour soi « et pour tous d'être délivré du joug honteux de la franc-maçonnerie » à moins de « n'oser

1) 23 juillet 1889, *Poudevigne*, Schmidt, I, p. 289.
(2) 20 juillet 1903, X., ibid., III, p. 451.

plus se dire Français » a été réprimé comme oubli de dignité et injure à l'administration supérieure (1). Avoir employé à l'égard de l'inspecteur primaire des expressions blessantes et comminatoires a été puni de censure (2). Il n'y a rien là que de juste ; c'est une extension des plus légitimes de la répression exercée contre des membres de l'enseignement public pour des faits analogues : imputations calomnieuses (3) ; protestation écrite en marge d'une circulaire rectorale contre des instructions hiérarchiques (4) ; déclarations publiques, grossières et bassement injurieuses contre le président de la République, etc. (5).

II. — Certaines décisions ont eu, dans cet ordre d'idées, un grand retentissement, celle, entre autres, qui, en 1907, porta révocation de l'instituteur Nègre : l'impertinence de sa lettre au président du Conseil des ministres ne justifiait pas moins la mesure que l'affiliation déclarée de son auteur à la Confédération générale du travail. Elles ont soulevé des polémiques, dont le moindre caractère fut d'être modérées et juridiques ; elles biaisaient parfois avec la vérité et jetaient le trouble sur des leçons très nettes dont le Conseil d'État est l'auteur, touchant les devoirs et les droits du gouvernement et de ses fonctionnaires. Il s'en faut, en effet, que les fonctionnaires n'aient, ni garanties d'in dépendance, ni faculté de protestation, ni possibilité de défense, à l'encontre des mesures hiérar-

(1) 25 juillet 1905, *abbé X...*, Schmidt, III, p. 108.
(2) 14 janvier 1898, *Ganne*, ibid., I, p. 298.
(3) 14 janvier 1894, *Gras*, ibid., I, p. 155,
(4) 16 juillet 1904, *T...*, ibid., III, p. 110.
(5) 18 juillet 1910, *T...*, ibid., IV, p. 102

chiques arbitraires ou fâcheuses : l'arrêt *Guiraud* (1), rendu par le Conseil d'Etat le 23 juin 1911, sur le rapport de M. André Ripert et les conclusions de M. le Commissaire du gouvernement Riboulet, mettait à néant, comme illégale et abusive, la décision par laquelle le ministre de l'Instruction publique avait prétendu frapper par la suppression de l'avancement à l'ancienneté le professeur de l'Université de Montpellier, à raison de sa protestation contre deux violations flagrantes de la neutralité scolaire dans deux écoles publiques de la région ; il s'ensuit cette leçon de choses qu'un fonctionnaire a la possibilité de défendre ses intérêts et ceux aussi de tout le corps professoral et que, de ce point de vue, il a une liberté qui s'affirme et se défend ; une seule chose est interdite à sa fermeté et à son désir d'aller jusqu'au bout dans cette affirmation et cette défense : l'âpreté et l'insulte, la déformation de la vérité et le défaut de mesure ; c'est là une nécessité de toute controverse loyale, et c'est sur ces points que portent les décisions juridictionnelles groupées ci-dessus.

c. *Loyalisme civique.* — Le respect de la loi de fonction et celui de la hiérarchie n'épuisent pas le devoir des membres de l'enseignement ; la théorie de la fonction publique fait état d'une autre obligation, d'ailleurs assez mal définie, d'énergie fort variable selon les catégories d'agents, enfin entendue très différemment par les gouvernants : le loyalisme civique duquel les violations peuvent prendre figure de délits d'opinion. Il est un aspect du devoir de fidélité, d'autant plus strict à astreindre ses

(1) *Recueil des arrêts du Cons. d'Et.*, 1911, p. 726.

sujets que ceux-ci, à la manière d'un membre de la magistrature ou de l'enseignement, sont en relations plus étroites avec le public. A l'égard des magistrats la loi a prononcé : aux termes de l'article 14 §§ 3 et 4 de la loi du 30 août 1883 « toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats ; l'infraction aux dispositions qui précèdent constitue une faute disciplinaire » (1). Ce texte est unique en cette forme ; par contre, l'idée qui l'inspire trouve à s'appliquer ailleurs, spécialement en ce qui concerne l'école et l'enseignement : on ne saurait concevoir, en effet, que les chaires de l'enseignement, qu'il soit public ou privé, servent si l'on peut dire, de tréteaux ou de tremplins.

Les conseils que Jules Ferry donnait aux instituteurs dans sa lettre du 17 novembre 1883 (2) ne sont pas désuets : « Vous êtes l'auxiliaire et à certains égards le suppléant du père de famille ; parlez donc à un enfant comme vous voudriez qu'on parlât au vôtre, avec force et autorité, toutes les fois qu'il s'agit d'une vérité incontestée, d'un précepte de la morale commune ; avec la plus grande réserve, dès que vous risquez d'effleurer un sentiment religieux dont vous n'êtes pas juge..... Au moment de proposer à vos élèves un précepte, une maxime quelconque, demandez-vous s'il se trouve à votre connaissance un seul honnête homme qui puisse être froissé de ce que vous allez dire..... Si étroit que vous semble

(1) Cf. H. Bujard : *La faute professionnelle dans la magistrature*, Th. Dijon, 1914.

(2) Citée par Dursent et Delorme : *Code pratique de l'enseignement primaire*, p. 77.

un cercle d'action ainsi tracé, faites-vous un devoir d'honneur de n'en jamais sortir..... Vous ne toucherez jamais avec trop de scrupules à la conscience de l'enfant. »

Ces instructions nous ramènent ainsi à l'observation de neutralité, sur laquelle est édifié le régime actuel de l'enseignement et de sa liberté contrôlée, à un devoir de loyalisme civique ; y manquer, c'est commettre la faute professionnelle de l'article 41 de la loi du 30 octobre 1886.

Cependant, la détermination de cette faute reste délicate : la neutralité est d'une observation bien difficile, poussée à ses limites extrêmes, elle est susceptible de stériliser l'enseignement. M. Lanson observait très justement, il y a quelques années, dans une conférence donnée à l'Ecole des Hautes Etudes Sociales que « le progrès du socialisme et de l'anarchisme a été tel qu'on ne peut plus envisager, ni le respect de la loi, ni l'obligation de s'abstenir de violence, ni le respect du suffrage universel, ni la soumission à la volonté générale de la nation, ni l'amour de la patrie, ni le respect de l'armée, ni le devoir militaire, comme des choses auxquelles pas un père de famille présent à la classe et écoutant le maître ne pourrait de bonne foi, refuser son assentiment ». Tout est, dès lors, question de mesure, aussi bien de la part de l'Etat, qui ne saurait tolérer la diffusion par l'enseignement de doctrines destructives de l'ordre social établi, que de la part des maîtres, qui ont le droit de discuter le fonds de vérités impliquées dans les relations humaines. Dans presque chaque cas, il faut considérer en quoi l'ordre public peut être menacé, et on doit n'appliquer la sanction répressive qu'aux seuls actes réellement dangereux pour l'ordre public du pays. Une telle appréciation implique,

ici encore, bien des nuances, dès l'instant qu'il la faut établir vis-à-vis de l'enseignement libre : la « liberté » voulue ou promise dans les lois et les règlements est, en pratique, d'une concession si difficile et d'un usage si subtil que parfois lois et règlements risquent de ne pas sortir leur effet ou peuvent, à l'inverse, aboutir à l'excès. C'est à établir cette mesure et à marquer les nuances que le Conseil supérieur s'est attaché à plusieurs reprises : par rapport à l'enseignement public, les occasions furent rares, raréfiées par le droit qu'a l'État de tracer et d'imposer aux agents des services publics des directives et des limites ; vis-à-vis de l'enseignement libre, il s'agissait d'interpréter les facultés et les vérifications réservées par les lois aux autorités publiques de surveillance quant à la concordance « de l'enseignement donné dans les établissements libres..... à la morale, la constitution, aux lois ». (Lois des 30 octobre 1886, art. 94 ; 15 mars 1850, art. 21 ; 12 juillet 1875, art. 7.)

1. — Certains agissements ne pouvaient comporter de tolérance tant ils sont de portée grave et dénotent de désobéissance aux lois élémentaires que chacun doit respecter : distribution de brochures politiques ou de journaux injurieux et hostiles à une individualité ou encore à une catégorie d'écoles, d'élèves ou de personnes (1) ; propagation de tracts violents ou mensongers (2) ; excitation à l'insoumission telle qu'en donne l'institutrice privée faisant, dans l'intervalle des heures de classe, le caté-

(1) 15 janvier 1898, *Litalien*, Schmidt, I, p. 308 ; *X...*, 10 décembre 1882, ibid., II, p. 143.

(2) 27 décembre 1889, *Lafuste*, ibid., I, p. 305 ; *X...*, 16 juillet 1906, ibid., IV, p. 227 ; 25 avril 1904, *M...*, *ibid.*, III, p. 453.

chisme aux élèves de l'école publique réunis aux siens propres et recommandant de ne plus utiliser et de brûler le manuel d'histoire choisi régulièrement sur la liste officielle (1).... De tels faits sont tout à fait propres à troubler l'esprit des enfants et à compromettre la paix de l'école et le calme qui convient à son rôle éducateur ; le gouvernement ne saurait rester passif en leur présence ; bien qu'il ne tienne de la loi aucun moyen efficace d'action sur l'enseignement privé, il a le devoir d'agir, parce qu'il est responsable de l'ordre, parce qu'il doit faire exercer les enfants à aimer leur patrie, parce qu'il ne saurait tolérer que ces enfants soient jetés dans le vif des disputes politiques. Le Conseil supérieur prête main-forte en déclarant les excitations relevées « contraires à la morale et aux lois » et en réprimant cette « immoralité », conformément à l'article 41 de la loi de 1886 : le texte était souple, il fut manié avec dextérité.

2. — Ces décisions touchaient au plus pressé et au plus simple. Echelonnées dans le temps ou graduées systématiquement, comme il vient d'être fait, elles tenaient en suspens, un nouveau progrès, en germe une idée féconde. Il est incontestable pour les vrais pédagogues que le plan d'études importe moins, en définitive, que la tournure donnée à l'esprit et le pli imprimé au caractère par l'enseignement. La question d'enseignement comme en témoignait, voici vingt-cinq ans déjà M. Lavisse à une commission d'enquête parlementaire, est primée par celle d'éducation : l'œuvre éducatrice, la valeur éducative de l'enseignement doit donc retenir l'attention et provoquer

(1) 8 juillet 1910, *de L...*, Schmidt, IV, p. 239.

à la vigilance l'Etat qui s'est interdit d'avoir une doctrine, dont le libéralisme a présentement pour formule la neutralité scolaire, et au sein duquel les solides avantages de cette neutralité ne vont pourtant pas sans inconvénients. Des maîtres tenus de n'avoir pas d'opinions obligés de laisser croire qu'ils ne pensent rien, reprennent parfois de la hardiesse et, sous prétexte qu'on n' « agit » pas en s'abstenant sans nécessité de faire controverse loyale, s'emportent à parler et à faire parler d'eux d'une façon qui n'est pas sans danger. C'est, une fois (1), un instituteur qui lit et commente durant un cours d'adultes les pages de certain manuel d'instruction civique (G. Hervé) sur l'action politique des syndicats et la grève générale ; une autre fois, c'est un maître dont les élèves ont quitté leurs places pour regarder le défilé d'un régiment sous les fenêtres de l'école et qui les réprimande de cette curiosité « à voir des hommes habillés en rouge et en bleu portant des instruments de boucherie », inconscient ou délibérement créateur du risque futur qu'avec ces mots dans la tête les enfants conçoivent mépris pour l'armée et horreur pour la patrie (2). La révocation de l'un par le Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle, la suspension de l'autre confirmée par le Conseil supérieur, ne furent que des sanctions opportunes et indispensables du loyalisme civique, d'utiles définitions de la neutralité scolaire, des occasions justement saisies et des mesures tout à fait nécessaires pour rassurer les familles qui font confiance à ce loyalisme et à cette neutralité ; leur autorité vient de ce

(1) *Journal des Débats*, 24 avril 1908.
(2) Cons. sup., 17 décembre 1909, *O...*, Schmidt, IV, p. 101.

qu'elles émanent de corps ayant de plus en plus fait preuve de modération et d'indépendance d'esprit et qu'elles assignent, en outre, leur portée aux idées d'où dérive la neutralité scolaire : crainte des disputes et des polémiques, souci d'enlever à l'Université et à l'enseignement toute occasion d'être organe ou moyen de combat.

3. — L'idée a été affirmée encore, précisée et concrétisée, à l'occasion de choses religieuses et confessionnelles, à propos de quelques leçons et de certains livres.

En ce qui concerne les rapports des établissements publics d'enseignement avec les divers cultes, une circulaire ministérielle du 9 avril 1903 (1), inspirée, semble-t-il, des célèbres instructions de Jules Ferry, sur la neutralité scolaire, porte « que la paix des consciences et la bonne harmonie des citoyens ne peuvent être assurées que par la délimitation rigoureuse du domaine de l'Eglise et de celui de l'enseignement d'Etat ». Sur les questions qui intéressent la vie de la conscience ou pourraient fournir matière à une morale et à des règles, l'Etat n'est ni pour, ni contre ; il ne s'en est pas préoccupé dans l'établissement des programmes ; il semble n'avoir pas voulu se mêler de la bataille des confessions et des partis. Mais confessions et partis, quelquefois par haine, le plus souvent par ignorance, sont d'un individualisme farouche, disputent pour ou contre la tradition et s'affrontent en des circonstances où, par extraordinaire, les juridictions se trouvent saisies et doivent décider. Ainsi le Conseil supérieur eut-il à se prononcer le 6 juillet 1910 (2) : alors que la loi du 20 mars 1882 n'admet l'enseignement religieux que hors

(1) DURSENT et DELORME, *op. cit.*, p. 84.
(2) Affaire *B...*, Schmidt, IV, p. 238.

de l'école, une institutrice publique avait autorisé, sinon convié, le desservant de la paroisse à donner, dans une salle de son école, à ses élèves et à celles de l'école privée, des répétitions de catéchisme ; elle fut censurée ; le Conseil, eu égard à la loi de 1882, de même que, quelques mois avant lui, la Cour de cassation, motif pris de l'article 30 de la loi du 9 décembre 1905 (1), tient pour loyalisme civique le respect de la neutralité scolaire et y adapte les sanctions légales.

4. — « Le risque des doctrines », comme dit un jour M. Steeg, n'a pas été contrebattu qu'à cette occasion. S'agissant de la formation des esprits, dans le but déclaré d'entraver ou d'enrayer la propagation de doctrines jugées tendancieuses ou erronées, la loi du 17 février 1880, art. 5, a prévu l'interdiction de l'usage de certains livres dans les écoles privées et remis au Conseil supérieur l'office de dresser la liste des ouvrages à employer dans les écoles publiques. La préoccupation du caractère « confessionnel » des livres qui servent de base à l'enseignement n'est pas d'hier, non plus que le danger inhérent à certains ouvrages de faire appel aux passions susceptibles de se faire jour chez les élèves ou de répandre des idées capables de blesser les famille. Elle a suscité plusieurs types de résistance. Ou bien cette résistance est directe, quand une école libre utilise un livre interdit ou en dehors de ces livres scolaires met en mains des élèves tel ou tel ouvrage, non signalé par le Conseil supérieur, mais composé de passages violents, insultants ou inconvenants (2) ; à ces tentatives l'article 41 de la loi de 1886

(1) 24 décembre 1909, *Abbé Derache*, *S.* 1910. 1. 411.

(2) 20 juillet 1909, *X...*, Schmidt, IV, p. 245.
Le livre incriminé était d'un « ex-capitaine Magniez », intitulé *Répliques du bon sens aux attaques et objections modernes contre la religion.*

a appliqué une sanction : l'interdiction d'enseigner à raison de l'immoralité du maître, de sa faute grave contre le devoir de loyalisme. Ou bien la résistance fut plus subtile telle que, dans l'affaire *Guiraud*, le Conseil de l'Université de Besançon se refusait, le 28 novembre 1921, à la considérer comme délictueuse en tant que « tactique légalitaire conforme à une définition fameuse de la liberté politique », mais à laquelle le Conseil supérieur de l'Instruction publique, le 24 janvier 1913, appliquait un blâme, parce « que la lettre incriminée ne saurait être considérée comme la simple expression ou publication d'opinions personnelles et qu'elle contenait des conseils de nature à entraîner, de la part de certains maires, de véritables abus de pouvoir risquant de troubler le fonctionnement de l'école publique » ; les poursuites avaient été basées sur une prétendue incitation donnée aux maires d'étendre et d'exercer leur inspection sur l'enseignement dans l'achat des livres destinés aux écoles publiques, en refusant chaque année les subsides, lors de la votation du budget, pour l'achat de livres des enfants indigents. Le conseil donné aux magistrats municipaux était clair pour qui savait l'entendre : demander, avant tout vote, à l'instituteur la liste des manuels sans donner de garantie qu'elle sera votée telle qu'elle sera offerte; faire porter le vote sur chaque livre individuellement, afin d'éviter dans la suite un virement de fonds sur certains manuels et, au besoin, séparer le vote des fournitures scolaires de celui des livres. La ligne de conduite tracée ou plutôt énoncée aurait pu avoir des conséquences importantes, d'autant mieux qu'une sorte de fédération était recommandée entre les maires libéraux. Le Conseil supérieur a mis obstacle à la réalisation

de cette tactique, en décidant (1) qu'elle eût entraîné une adhésion, répréhensible d'esprit et de fait, à la campagne entreprise contre l'école laïque, et qu'elle impliquait une incitation fâcheuse aux municipalités de prendre position dans le conflit scolaire, en définitive une action contraire au loyalisme. La détermination faite par l'arrêt des textes et des mobiles n'est peut-être pas à l'abri de toute contestation ; ce qui demeure très certain, c'est son principe ; ce qui importe ici, c'est la place qu'il faut assigner à la décision dans la construction doctrinale, que ce travail essaie, du loyalisme, de l'ordre public, du devoir fonctionnel et de la moralité professionnelle dans l'enseignement.

II. — *Redressement des actes de la vie privée.* — Jusqu'ici il n'a été question que d'agissements publics, commis dans le service, ayant surtout la classe ou l'établissement pour théâtre, relevés et réprimés parce qu'il est inconcevable que les maîtres de l'enseignement puissent impunément s'employer à ébranler la confiance qui est nécessaire à cet enseignement et aggraver la crise qui le menace ; le maintien de traditions probes, le respect de l'autorité, la sauvegarde de certaines formes de patriotisme, c'est bien l'essentiel ; pourtant ce n'est pas tout : l'autorité académique en est très naturellement venue à exiger plus, à étendre hors le cadre de la vie publique le devoir de la discrétion et de la tenue morale ; dans la réalité des choses, le scandale d'un membre du corps enseignant, libre ou officiel, rejaillit sur tous. Il est ainsi

(1) *Bulletin administratif*, 1913, n° 2068, p. 259.

une catégorie de « cas réservés », d'agissements individuels à laquelle doit, dans l'intérêt général, s'appliquer une répression. La matière est délicate ; l'arbitraire est redoutable, comme toutes les fois qu'il s'agit quelque peu du for intérieur. Le Conseil supérieur l'a traitée avec mesure, prudence et équité ; certaines de ses décisions, après avoir beaucoup agité les esprits, ont recueilli en fin de compte l'agrément général. Elle est toute de gradations.

1° La tenue extérieure a pris parfois un tel air de scandale, et celui-ci une telle certitude matérielle que la voie a été largement ouverte à l'action disciplinaire et que sa marche doit être tout à fait aisée. Le membre de l'enseignement a manqué à sa tâche et compromis le renom de la fonction, qui mène une vie irrégulière, fait des dettes et commet des actes d'indélicatesse (1), s'adonne à la boisson (2) et n'hésite pas à employer contre ses créanciers des manœuvres déloyales (3) ; se réduit par ses habitudes d'intempérance à un dénuement honteux (4) ; se fait remettre des fournitures scolaires au vu d'une lettre signée d'un faux nom (5), etc... Révocation, retrait d'emploi, telles sont les peines qui s'ensuivent sur le grief « d'inconduite et d'immoralité ».

Dès que la matérialité des faits est établie, au cas, par exemple, d'entretien par une institutrice de relations

(1) 16 janvier 1897, *Paoli*, Schmidt, I, p. 154.

(2) 22 juillet 1896, *Bartolini*, Schmidt, I, p. 308 ; *S...*, novembre 1912, *Bulletin de l'I. P.*

(3) 23 juillet 1898, *Granger*, ibid., I, p. 154.

(4) 27 décembre 1893, *Popineau*, ibid., I, p. 152.

(5) 11 décembre 1903, *Mouly*, *Bulletin administratif*, 1903, t. II, p. 1146.

adultères avec les adjoints de son mari (1), de cohabitation prolongée d'un maître avec une proxénète (2), l'administration requiert et obtient contre ses agents application ou confirmation de peines disciplinaires ; et le Conseil supérieur ne manque pas, ce faisant, d'attester qu'en l'espèce, les garanties de moralité exigibles des éducateurs étaient venues à défaillir.

2° L'exemplarité de la conduite des maîtres, en dehors de leurs fonctions, justifie l'intervention, et aussi la sévérité des juridictions disciplinaires, dans les cas mêmes où les tribunaux ordinaires se trouveraient désarmés, comme il advient en présence de délits ou de contraventions non caractérisés par la loi : la sauvegarde du renom de tous implique la condamnation de l'existence scandaleuse et de manifestations bruyantes de quelques-uns. Certains actes de propagande, et certaines attitudes méprisantes à l'encontre d'arrêtés municipaux (4), par exemple, perdent, surtout dans le cas de récidive, le caractère apparemment individuel pour revêtir celui d'une rébellion contre les pouvoirs publics, qu'aggravera éventuellement la collaboration des élèves. La jurisprudence qui s'esquissait sur ce thème a pris extension et a trouvé sa formule définitive au lendemain du vote de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat, à la suite des incidents provoqués par les opérations d'inventaires; plusieurs membres de l'enseignement privé furent poursuivis disciplinairement pour avoir participé à des actes de résistance, fait des

(1) 19 juillet 1892, *Fay-Jacquet*, Schmidt, I, p. 312.
(2) 12 juillet 1912, *X...*, *Bulletin administratif*, n° 2036, p. 57.
(3) 14 janvier 1897, *Degalvès*, Schmidt, I, p. 152.
(4) 5 décembre 1901, *X...*, Schmidt, II, p. 139.

manifestations violentes et usé de voies de fait contre les agents de la force publique ; ils ont été condamnés à cause de l'exemple fâcheux et immoral donné (1) ;

3° La « dignité professionnelle » a des exigences qui fondent assez naturellement, le magistère des juridictions et leur vigilance à préciser les faits qui la compromettent. Ces exigences ont déterminé le résultat et elles livrent les motifs de la jurisprudence systématisée aux alinéas précédents. Cependant les activités qui ont motivé ces condamnations n'épuisent pas celles qui, philosophiquement et réellement, sont celles de tout être humain ; la vieille classification de la philosophie scolastique fait état, en effet, du « pouvoir pensant » à côté du corporel et du sensible ; la question se pose, en conséquence, de savoir ce que peuvent l'Etat, l'autorité hiérarchique et la juridiction disciplinaire, à l'encontre de l'activité littéraire ou politique d'un membre de l'enseignement en dehors de son service. Personne n'admettrait plus sans doute qu'une punition disciplinaire puisse suivre la publication de mauvais vers ; volontiers on hésiterait à en admettre présentement la possibilité ; de quelque production qu'il s'agisse et assez aisément, on se prendrait à défendre ces idées très répandues et peut-être assez fausses que les maîtres de l'enseignement, en dehors de leur service, sont libres des ressources de leur esprit et que la production de quelques-uns n'est pas un danger pour l'intégrité de l'esprit français; toutefois, des réflexions quelque peu soutenues amènent à concevoir qu'en pareille matiè-

(1) 22 avril 1904, *G...*, Schmidt, III, p. 108, 16 et 18 juillet 1906; *X...*, ibid. IV, p. 226-230.

re, les responsabilités peuvent être graves et ne doivent pas être négligées.

Le Conseil supérieur s'est occupé de la question dans sa session de décembre 1901 (1), à propos d'articles publiés dans le *Pioupiou de l'Yonne*, et le *Travailleur socialiste de l'Yonne*, et demeurés tristement fameux pour les attaques contre l'idée de patrie et les insultes au drapeau français ; il a été bien inspiré à ne pas vouloir, dans un cas aussi grave, admettre la thèse d'une cloison étanche séparant la vie du professeur et celle de l'écrivain : un maître de l'enseignement, de quelque degré et de quelqu'ordre que soit cet enseignement, doit garder son autorité morale (2), ne contredire d'aucune façon publique ou privée à l'œuvre « d'éducation » par le patriotisme, la tolérance et la dignité dont le pays a besoin ; par conséquent il mérite une répression disciplinaire, toutes les fois qu'ayant parlé ou écrit de manière à donner à la jeunesse l'exemple de l'affolement il manque à son rôle qui est de rendre service au pays, qu'il crée ou augmente le danger de trouble et de déformation de l'esprit des enfants, et qu'au moins pour un temps il devient indigne de ses fonctions.

---

(1) Cons. sup., aff. X..., 6 décembre 1901, Schmidt, II, p. 72.

(2) Cpr., à propos de la publication d'un ouvrage obscène, Cons. sup., 10 décembre 1902, X..., Schmidt, II, p. 73.

CONCLUSION

Ainsi, la jurisprudence du Conseil supérieur de l'Instruction publique a achevé l'élargissement ou l'éclaircissement des mots traditionnels très vagues « d'inconduite et d'immoralité » employés par les textes législatifs. La notion de la moralité professionnelle dans l'enseignement apparaît très souple d'aspect et très ferme en sa finalité. L'Etat impuissant à soumettre à ses directives et à ses ordres hiérarchiques toutes les catégories de maîtres, gardien du patrimoine moral de la nation et soucieux de sa sécurité, surveille la moralité de tous les maîtres et impose à l'enseignement de fournir des garanties au point de vue fonctionnel et civique : l'un de ses devoirs, l'une de ses raisons même, est de protéger l'esprit public dans sa formation et dans son intégrité, et de le défendre contre des infiltrations qui ne feraient qu'y introduire trouble et chaos. Il ne s'agit certes pas d'enlever au maître, qui veut et doit pouvoir donner des leçons fortes et efficaces, la possibilité d'énoncer ses idées et de se sentir libre : la stérilisation de la pensée et l'étouffement de la vie en ses sources individuelles profondes ne sont pas un but de l'Etat. Ce qui est légitime, au contraire, et est

rendu effectif par la double voie contentieuse et disciplinaire, analysée et classifiée dans ce travail, c'est d'imposer la mesure à cette liberté, sous forme de respect de la conscience de l'enfant et des devoirs envers la France, à celui qui, dans son ministère d'enseignement, représente la famille et doit, suivant un mot de Boutroux « pour que notre Patrie demeure une réalité vivante, maintenir et perpétuer l'âme de la France ». Les énergies doivent être dirigées en même temps qu'elles sont exaltées.

Vu :
Strasbourg, le 29 octobre 1922.
Le Président de la Thèse,
Joseph DELPECH.

Vu :
Strasbourg, le 22 novembre 1922.
Le Doyen de la Faculté,
R. BEUDANT.

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg, le 24 novembre 1922.
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
S. CHARLÉTY.

Table chronologique des Arrêts cités

		Pages
1844	6 mai, Cassat., D. 44, 1, 193.....	60
1849	21 août, Cassat., S. 49, 1, 820.....	62
	D. 49, 1, 226.....	61
1850	2 juillet, Cour d'Appel, Paris.	
	S. 51, 1, 490.....	27
1851	5 juillet, Cons. d'Etat, Rouget,	
	Recueil des Arrêts, p. 498...	48
1858	5 juillet, Cassation, D. 1858, 1, 271.....	60
1873	7 nov., Cour d'Appel Lyon,	
	S. 74, 2, 88.....	61
1876	25 février, Cons. d'Etat, Dubuc,	
	Recueil des Arrêts, p. 197...	66
1880	4 janvier, Cour d'Appel, Pau,	
	S. 81, 2, 88.....	61
1881	13 mai, Cons. d'Etat, Brissy,	
	S. 82, 3, 32.....	55
	D. 82, 3, 97.....	55
1881	5 janvier, Cassation, Villars,	
	S. 82, 3, 73.....	69
1881	25 août, Cassation, Brucken,	
	S. 82, 3, 73.....	55

		Pages
1881	28 décembre, Cassation, Labrosse, S. 83, 3, 49.....	69
1881	25-27 juillet, Conseil Sup., Queslin, Le Clanchet, Faure, Boulley, S., 83, 3, 18.....	69
1882	10 décembre, Conseil sup., X., *Schmidt* II, 143.....	77
1883	16 mars, Cons. d'Etat, Com. scol. de Lavaur, S. 85, 3, 11.....	35
	D. 85, 3, 41.....	35
1883	14 déc., Cassation, Noché d'Aulnay, S. 84, 1, 401.....	35
	D. 84, 1, 214.....	35
1885	24 décembre, Cons. Sup., Liques, *Bullet. adm.*, 1885, p. 1265..	53
1885	27 décembre, Conseil Sup., Dupont, *cité par* G. Compayré, *op. cité*	42
1885	13 nov., Cons. d'Etat, Passerat de la Chapellé. S. 87, 3, 29.....	35
	D. 87, 3, 29.....	35
1886	17 janvier, Conseil Sup., Laherrère, *cité par* G. Compayré, *op. cité*	42
1887	10 janvier, Cass., D. 87, 1, 221.....	59
1887	24 mars, Conseil Sup., Chou, *Schmidt* II, 216.....	55
1888	20 juillet, Conseil Sup., Dubourdieu, *Schmidt*, I 300.....	66
1888	21 juillet, Cons. Sup., Pérot, *Schmidt* I, 310.	63
1889	23 juillet, Conseil Sup., Poudevigne, *Schmidt* I, 283.....	74

		Pages
1889	27 décembre, Conseil Sup., Lafuste, *Schmidt* I, 305.....	77
1890	9 juin, Cassat., D. 91, 1, 459.....	60
1892	19 juillet, Conseil Sup., Delmas, *Schmidt I*, 285.....	63
1892	29 juillet, Conseil Sup., Fay-Jacquet, *Schmidt* I, 312.....	85
1892	28 décembre, Conseil Sup., Proust, *Schmidt*, I, 301.....	71
1892	28 décembre, Conseil Sup., Luneau, *Schmidt* I, 301.....	71
1893	25 juillet, Conseil Sup., Rossi, *Schmidt* I, 286.....	63
1893	25 juillet, Conseil Sup., Chambert, *Schmidt* I, 302.....	68
1893	27 décembre, Conseil Sup., Popineau, *Schmidt* I, 152.....	84
1894	26 juillet, Conseil Sup., Bodez, *Schmidt* I, 286.....	62
1894	28 décembre, Conseil Sup., Mellin, *Schmidt* I, 288.....	62
1894	28 décembre, Conseil Sup., X..., *Schmidt*, I, 288.....	62
1895	3 juillet, Cass., S. 95, 1, 484.....	59
	D. 96, 1, 398.....	59
1896	22 juillet, Conseil Sup. Bartolini, *Schmidt* I, 308.....	84
1897	14 janvier, Conseil Sup., Ollive. *Schmidt* I, 152.....	62
1897	14 janvier, Conseil Sup., Degalvès, *Schmidt* I, 153.....	85

		Pages
1897	16 janvier, Conseil Sup., Paoli, *Schmidt* I, 154.....	84
1897	8 juillet, Conseil Sup., Delpérié et Bégon, *Schmidt* I, 281-282.....	66
1898	20 juillet, Conseil Sup., Granger, *Schmidt* I, 154.....	64
1898	14 janvier Conseil Sup., Solassol, *Schmidt* I, 107.....	56
1898	14 janvier, Conseil Sup., Ganne, *Schmidt* I, 298.....	73
1898	15 janvier, Conseil Sup., Litalien, *Schmidt* I, 308.....	77
1898	28 décembre, Conseil Sup., Dames Lafuste et Bernard, *Schmidt* I, 281-282.	66
1899	14 janvier, Conseil Sup., Grenet, *Schmidt* II, 155.....	70
1899	14 janvier, Conseil Sup., Gras, *Schmidt* II, 155.....	73
1899	22 juillet, Conseil Sup., Beucher, *Schmidt* II, 101.....	57
1899	28 juil., Conseil Sup., Juge, *Schmidt* II, 108.	54
1900	12 janvier, Conseil Sup., Busine, *Schmidt* II, 109.....	54
1900	21 juillet, Conseil Sup., X..., *Schmidt* II, 69.....	70
1900	21 décembre, Conseil Sup., Houdayer, *Schmidt* II, 103.....	57
1900	21 décembre, Conseil Sup., X..., *Schmidt* II, 69.....	70
1901	23 mars, Conseil Sup., Berthelot, *Schmidt* II, 104.....	58

		Pages
1901	6 décembre, Conseil Sup., X..., *Schmidt* II, 72.....	87
1901	5 décembre, Conseil Sup., X..., *Schmidt* II, 139.....	85
1902	23 mai, Conseil Sup., Cladière, *Schmidt* II, 116.....	58
1902	10 décembre, Conseil Sup., X..., *Schmidt* II, 73.....	87
1903	11 décembre, Conseil Sup., Mouly, *Schmidt* III, 315.....	54
1903	11 décembre, Conseil Sup., X..., *Schmidt* III, 109.....	54
1903	20 juillet, Conseil Sup., X..., *Schmidt* III, 451.....	73
1904	21 avril, Conseil Sup., Laclotre, *Schmidt* III, 299.....	58
1904	22 avril, Conseil Sup., G..., *Schmidt* III, 108.....	86
1904	25 avril, Conseil Sup., M..., *Schmidt* III, 453.....	77
1904	16 juillet, Conseil Sup., T..., *Schmidt* III, 110.....	73
1904	19 décembre, Conseil Sup., B..., *Schmidt* III, 467.....	70
1904	23 décembre, Conseil Sup., D..., *Schmidt* III, 166.....	71
1905	18 juillet, Conseil Sup., J..., *Schmidt* III, 458.....	67
1905	18 juillet, Conseil Sup., B..., S. 06, 3, 41.....	67
1905	19 juillet, Conseil Sup., Bougette,	

		Pages
	Schmidt III, 107.....	56
1905	19 juillet, Conseil Sup., abbé X..., *Schmidt* III, 108.....	73
1905	19 décembre, Conseil Sup., L..., *Schmidt*, III, 467.....	70
1906	16-18 juillet, Conseil Sup., X..., *Schmidt* IV, 226-230.....	77
1906	16 décembre, Conseil Sup., X..., *Schmidt* IV, 227.....	77
1906	27 décembre, Conseil Sup., abbé Mercadier, *Schmidt* IV, 98.....	55
1908	21 juillet, Conseil Sup., Cisson, *Schmidt* IV, 153.....	58
1908	22 juillet, Conseil Sup., B..., *Schmidt* IV, 223.....	58
1908	22 juillet, Conseil Sup., Parent, *Schmidt* IV, 161.....	54
1908	16 décembre, Conseil Sup., Troncy, *Schmidt* IV, 120.....	56
1909	20 juillet, Conseil Sup., X..., *Schmidt* IV, 245.....	81
1909	20 juillet, Conseil Sup., O..., *Schmidt* IV, 101.....	79
1909	20 décembre, Conseil Sup., X..., *Schmidt* IV, 245.....	79
1909	24 décembre, Cassation, abbé Derache, S. 1910, 1, 411.....	81
1910	6 juillet, Conseil Sup., B..., *Schmidt* IV, 238.....	80
1910	8 juillet, Conseil Sup., de L..., *Schmidt* IV, 239.....	78

		Pages
1910	18 juillet, Conseil Sup., T..., *Schmidt* IV, 102.....	73
1911	20 mars, Conseil Sup., Ollagnier, *Schmidt* IV, 181.....	53
1911	23 juin, Conseil d'Etat, Guiraud, *Recueil*, p. 726.....	74
1912	10 mai, Conseil d'Etat, Bouteyre, S. 1913, 3, 146.....	49
	Recueil, p. 553 et suiv.....	49
1912	12 juillet, Conseil Sup., X..., *Bulletin adm.*, 1912, p. 57..	85
1913	24 janvier, Conseil Sup., G..., *Bulletin adm.*, 1913, p. 259.	83
1913	21 février, Conseil Sup., abbé Cardinal, *Bulletin adm.*, 1913, p. 155.	56
1922	4 juillet, Conseil Sup., X..., *Bulletin adm.*, 1922, p. 159.	55

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION.

Liberté de l'enseignement ; droits de l'Etat ; la surveillance de la moralité professionnelle chez les maîtres..... 7

CHAPITRE I

Histoire politique de la notion de moralité professionnelle : 15

1° Au temps de la Révolution ; 2° L'Université impériale ; 3° Sous la Restauration et Monarchie de Juillet; 4° La liberté de 1848; 5° La crise de 1850 et la loi Falloux; 6° Les lois de la IIIe République.

CHAPITRE II

La notion de la « moralité professionnelle » dans la législation de l'enseignement.... 37

CHAPITRE III

Etude critique de la jurisprudence des conseils de l'enseignement en matière de moralité professionnelle..... 47

Pages

§. 1. *En matière contentieuse :*

1. De l'existence et du domaine d'un droit discréttionnaire de l'administration..... 48

2. De la jurisprudence du Conseil supérieur en matière d'opposition à l'ouverture d'écoles privées ou d'établissements libres.... 51

3. De la notion de la moralité professionnelle et de ses élargissements successifs.

§ 2. *En matière disciplinaire :* 58

1. L'indépendance des juridictions disciplinaires et répressives..... 60

2. Le domaine de l'action disciplinaire : 64

a) Sa définition d'après la loi.

b) Ses applications pratiques.

I. Sanction de devoirs professionnels : 68

a) Respect de la loi de fonction.

b) Obéissance à la hiérarchie.

c) Loyalisme civique.

II. Redressement des actes de la vie privée. 83

Conclusion 88

Table chronologique des arrêts cités..... 91